

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXVI.

Fasciculus 5.

PAPP IGNÁC

Közigazgatás, társadalom, hatékonyság

SZEGED

1979

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY, JENŐ SZILBEREKY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR, SZILBEREKY JENŐ

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0563—0606

ELŐSZÓ

A közigazgatás szervezetének és működésének kérdéseit már a marxizmus klasszikusai is sokoldalúan vizsgálták. Marx a polgári közigazgatást vizsgálva megállapította, hogy az kezdetben haladó szerepet töltött be a társadalomban, később azonban — mivel kiölték belőle a társadalmi érzéket — egyértelműen reakcióssá vált. Lenin munkáiban is megtalálható a közigazgatás szervezetének és működésének több szempontú elemzése és nagy gondot fordított a közigazgatás funkcióinak vizsgálatára is.

A polgári irodalomban is sokoldalúan közelítik meg a közigazgatás szervezetét és működését. Így pl. foglalkoznak a közigazgatással közigazgatástani szempontból, jogtudományi szempontból (normativista, illetve dogmatikai szempontból), politikatudományi oldalról, de szociológiai stb. oldalról is. Ez vonatkozik a magyar polgári közigazgatási irodalomra is.

A közigazgatás kutatásával foglalkozó marxista szerzők is több oldalúan közelítik meg a közigazgatás szervezetét és működését. Abból indulnak ki, hogy nem elegendő a közigazgatás szervezetét és működését csupán jogi szempontból elemezni, hanem az szükséges egyéb szempontokból is. Csakis a több oldalú szemlélet alapján kaphatunk teljes képet a közigazgatás szervezetéről és működéséről.

Jelen munka a szocialista közigazgatást többoldalúan közelíti meg, rendszerezi és értékeli a témával kapcsolatos elméleti irodalmat, valamint az idevágó empirikus vizsgálatokat, és állást foglal néhány fontos kérdésben, a magyar társadalmi valóságot figyelembevéve.

1. §. A közigazgatás hatása a társadalomra

A társadalmi környezetben végbemenő folyamatok nem csupán meghatározzák a közigazgatást, hanem a közigazgatás is jelentős hatást gyakorol a társadalmi környezetre, az abban végbemenő folyamatokra, jelenségekre, és egyben hat a társadalomban működő különböző szervezetekre. Nem kétséges, hogy ez a hatás szerves kapcsolatban van a politikai rendszerbe tartozó más szerveknek a társadalomra gyakorolt hatásával.

A közigazgatás hatását a társadalmi környezetre számos objektív tényező befolyásolja. Ezek közül ki kell emelni az alábbiakat: a társadalom gazdasági rendszerét, ezen belül különösen a tulajdonviszonyokat; a szocialista társadalomban végbemenő átrétegződési és mobilitási, valamint az iparosodási és az urbanizációs folyamatot, illetve a konkrét történeti szituációt, amelyben ez a hatás végbemegy. Ezek a tényezők egyben mint meghatározó környezeti tényezők is hatnak a közigazgatásra. Nem kétséges, hogy a közigazgatás hat a tár-

sadalomra, a társadalmi tervezésen keresztül is, amely tervezési döntésekben jut kifejezésre és a konkrétabb döntés premisszájaként szolgál.

A közigazgatás konkrétabban az alábbi fő irányokban gyakorol hatást a társadalomra: 1. a szocialista társadalom alrendszereire, ezen belül az osztály- és rétegviszonyokra, 2. a szocialista társadalom állampolgáira, azok magatartására, figyelemmel az állampolgári jogokra, 3. a szocialista társadalom közvéleményére, a kommunikáción keresztül, 4. a szocialista társadalom munkaszervezeti rendszerére, 5. a tudomány és a technika fejlődésére. A közigazgatás környezeti hatásával kapcsolatban fontos vizsgálni a közigazgatási tevékenység következményeit is, más szavakkal, a közigazgatási szervezet működésének szándékolt és nem szándékolt, pozitív és negatív előjelű következményeit a külső környezetben, a közigazgatás hatékonyságának keretében is.

Nem kétséges, hogy a szocialista közigazgatás a fenti társadalmi környezeti tényezőkre történő hatásával — főként a közigazgatási döntés végrehajtásával — realizálja a politikai rendszer funkcióit, vagyis a társadalom vezetését, szervezését, igazgatását, a társadalom tudatos alakítását, a társadalom konfliktusaiból adódó feszültségeknek, a szocialista társadalom életképes egységét biztosító megoldását, figyelemmel a szocialista társadalom osztály- és rétegtkülönbözőségeiből adódó küzdelmek lebonyolítására is.

2. §. A közigazgatás és a társadalom alrendszerei

A közigazgatás hatása a társadalmi alrendszerekre döntéseinek végrehajtásán keresztül realizálódik, melyhez a tevékenységek egész sora szükséges.

A közigazgatási döntés végrehajtása is folyamat, melynek különböző szakaszai vannak, s ezeket elméleti-gyakorlati szempontból is elkülönítetten kell vizsgálni és elemezni a közigazgatási döntés meghozatalához viszonyítva. Ebből adódóan nem érthetünk egyet az olyan koncepciókkal, amelyek a döntés végrehajtásának folyamatát, a döntéshozatal egészének folyamatában helyezik el. Így pl. *Dadamjan, G. G.—Szemjonov, A. I.—Tupicin, V. G.* a döntéshozatal utolsó alapvető szakaszaként említi a döntés teljesítését és ellenőrzését.¹

A közigazgatási döntés végrehajtása folyamatának több szakaszát különböztethetjük meg, függetlenül attól, hogy egyedi, csoportos, illetve elsődleges állami döntés közvetlen végrehajtásáról van-e szó.

A döntés végrehajtásának — így a közigazgatási-egyedi és a testületi, valamint az elsődleges állami döntés közvetlen végrehajtásának is — három fő szakasza különböztethető meg, miként *Markov, M.*² kimutatta. Markov főbb gondolatait figyelembe véve, s azokkal egyetértve a közigazgatási döntés, illetve az elsődleges állami döntés közvetlen, áttétel nélküli végrehajtásának az alábbi szakaszai vannak. Az első szakasz a döntésben kitűzött feladatok megvalósításához szükséges műveletek idejének, sorrendjének, módjának, eszközeinek meghatározása. A második szakasz a döntésben meghatározott feladatok ismertetése, tartalmának tervszerű-tudatos megmagyarázása, megértetése, információ-átadás vertikálisan és horizontálisan, hogy a feladatok cselekvési motívummá

¹ *Dadamjan, G. G.—Szemjonov, A. I.—Tupicin, V. G.*: A döntés folyamata a szervezett struktúrákban. Szovjet szociológia ma. Bp. 1971. 166. p.

² *Markov, M.*: Szocializmus és társadalomirányítás. Bp. 1973. 329. s. köv. p.

váljanak. A harmadik szakasz pedig a végrehajtási műveletek megvalósítása, ellenőrzésének megszervezése, a döntés tökéletesítése, továbbfejlesztése a visszacsatolás céljából.

A közigazgatás szervező tevékenysége a közigazgatási döntések végrehajtása elemeinek szubsztanciális lényege. A szervező tevékenység, mint a közigazgatási döntés végrehajtásának központi eleme, amely a közigazgatási döntés végrehajtásának valamennyi szakaszában megtalálható, nem jelent mást, mint a közigazgatási döntésekben, vagy az elsődleges állami döntésekben meghatározott célok, feladatok megvalósításához szükséges: 1. munkafolyamatok kialakítását, így a szükséges munkaműveletek, vagyis az információátadás, a feladatok ellátására alkalmas szervezetek létrehozása idejének, sorrendjének, módjának, eszközeinek meghatározását; 2. valamint a munkafolyamatokhoz szükséges erőforrások feltárását, azok optimális működtetését, összehangolását, valamint az ellenőrzés megtervezését is.

A közigazgatás környezetre történő hatása szempontjából a társadalmat, mint rendszert³ kell figyelembe venni. A társadalomnak, mint egésznek marxista értelmezése összefügg a társadalomnak, mint nyílt, totális, önszabályozó, dinamikusan fejlődő és működő szervezetnek, rendszernek a felfogásával, amelyen belül különböző területek (szférák, alrendszerek) vannak. A közigazgatásnak a társadalmi környezetre való hatása tehát különböző területeken valósul meg és minden alrendszernek megvan az irányító és irányított oldala. A társadalomnak, mint egésznek, az alábbi objektívalódott⁴ alrendszerei vannak: 1. A társadalmi termelés szférája, azaz a termelési-gazdasági viszonyok területe. 2. Az eszmék, elképzelések, a tudat termelésének szférája, azaz a kulturális és az ideológiai viszonyok területe. 3. A társadalmi folyamat alanyának, az embereknek, mint szervezett egyéneknek a szférája, azaz az embert irányító politikai jogi viszonyoknak a területe.

A közigazgatásnak a társadalomra való hatása szempontjából a fenti alrendszereket, tehát figyelembe kell venni és azt is, hogy a fenti alrendszerek szoros kapcsolatban, kölcsönhatásban vannak egymással és ez a viszony minőségileg meghatározza a társadalom szerkezetét. Azt is figyelembe kell venni, hogy a társadalom egyik alrendszerének a változása maga után vonja a másik alrendszer változását is, sőt a társadalom egésze is hatást gyakorol az egyes alrendszerekre is. E kapcsolat fő vonásai a következők: a termelés szférája, mint alrendszer meghatározó jelentőségű az eszmék szférájához viszonyítva, és a „szervezeti emberek” gondolkodására és tevékenységére jelentős mértékben hat. Továbbá a szervezett emberi szféra, mint a felépítmény része — idetartozik az államszervezet, konkrétabban a közigazgatás is — döntéseivel és azok végrehajtásának megszervezésével jelentős mértékben hat a termelési és a kulturális-ideológiai szférákra is. Alapvető kérdés ily módon, hogy a közigazgatás hatása a termelési szféra, a tudati szféra és a szervezeti szféra milyen területeire terjed ki, kiterjed-e vagy sem annak minden mozzanatára, aspektusára. E kérdés megválaszolásához szükséges a társadalom alrendszereinek a vizsgálata, noha a társadalom fentiekben említett három alrendszerének közös problémakörei is vannak, s az egyes alrendszereket is vizsgálhatjuk szervezeti és tevékenységi oldalról egyaránt. Valamennyi alrendszert figyelembe véve mindenekelőtt az állapítható meg, hogy abban különböző szervezett cso-

³ Afanaszjev, V.: A társadalom tudományos irányítása. Bp. 1969. 5. p., 12. p., 99. p. Churcham, C. W.: Rendszerelmélet. Bp. 1974. 35. p.

⁴ Markov, M.: i. m. 183. s. köv. old.

portok működnek, továbbá, hogy az azokban folyó munka különböző normák által meghatározott, amely koordinálja a benne dolgozók cselekvését és rögzíti a cselekvés célját, eszközeit.

A közös problémaköröket illetően valamennyi alrendszer elemzése során ki kell a figyelmet terjeszteni a társadalmi osztályokra és rétegekre is, hiszen azok léte összefügg a társadalmi munkamegosztás meghatározott fejlődési szakaszaival. A társadalmi osztály és réteg, csoport, mint valóság és kategória, a fentiekben említett alrendszerek valamennyi szférájával összefügg, s ily módon ismeretük elősegíti a társadalmi alrendszerek működésének megértését, valamint a közigazgatás hatásának differenciáltabb vizsgálatát a társadalom alrendszerain belül elhelyezkedő osztályokat, rétegeket, csoportokat figyelembe véve. Természetesen a különböző társadalmi osztályok a termelési szférában, mint a társadalom egyik alrendszerében alakulnak ki, de szükségleteikkel és érdekeikkel a kulturális, valamint a politikai szférában is jelen vannak. Ezt figyelembe véve kell elvégezni elemzéseinket az egyes alrendszereket illetően, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy a társadalmi osztályok és rétegek a társadalom különböző alrendszerében sajátos formában jelentkeznek. A közigazgatási döntések hatásának vizsgálata során tehát fontos figyelembe venni, hogy az állampolgár meghatározott társadalmi osztályokba, társadalmi rétegekbe tartozik és ily módon a közigazgatási döntés hatása vizsgálható a társadalom osztály- és rétegtagozódását figyelembe véve is. A közigazgatási döntés hatásának vizsgálatánál ebből adódóan differenciált társadalmi struktúrával kell számolni, így pl. a lakosság fizikai és szellemi rétegeivel, de egyéb más rétegződési ismérvekkel is. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a szellemi dolgozók a fizikai dolgozókhoz képest eltérően reagálnak a közigazgatási döntésekre. Így pl. a szellemi dolgozók esetében nagyobb szerepet kap az ügyintézésben az ismeretség (a személyes kapcsolat).

A szocialista állam, a szocialista közigazgatás tevékenysége „magában foglalja a társadalom osztály-réteg struktúrájának az átalakítási folyamatát is”, miként azt helyesen jegyzi meg *Wesolowski, W.* az átfogó társadalmi változások megtervezése során. Abból indul ugyanis ki, hogy a közvetlen gazdasági tervezésnek, pl. a beruházások, a foglalkoztatottság, a nemzeti jövedelem növekedésének, az átlagjövedelem emelkedése tervezésének „közvetett hatásuk van a társadalmi struktúra változásaira. Sohasem voltak azonban specifikus terveink az egyes osztályok jellegét befolyásoló változások, az osztályokat egymástól elválasztó társadalmi válaszfalak, valamint az osztályok közötti, illetve az egyes osztályokon belüli viszonylatok alakulásának irányaira”,⁶ pedig az osztályokon és a rétegeken belüli átalakulás tendenciái előre jelezhetők.⁷

A közigazgatásnak, mint tevékenységnek az egyes alrendszerekre történő hatását vizsgálva, mindenekelőtt szükséges ezen alrendszerek jellegzetességeinek körvonalaázása.

A termelési-gazdasági viszonyok fő oldalai: a termelés, az elosztás, a forgalom, a fogyasztás. E viszonyok lényeges eleme pedig a tulajdonviszony. A tulajdonviszonyok azért lényeges elemei a termelési-gazdasági viszonyoknak, mert ezek határozzák meg a termelést, az elosztást, a fogyasztást és a forgalmat.

⁵ *Wesolowski, W.*: Az osztályszerkezet átalakulásának tervezése és előrejelzése a szocialista társadalomban. Társadalmi tervezés és szociológia. Bp. 1973. 499. p.

⁶ *Wesolowski, W.*: i. m. 500. p.

⁷ *Szczepanski, J.*: A társadalmi makrostruktúra várható fejlődése Lengyelországban. Szociológia, 1974. 4. sz. 511–526. p.

A tulajdonviszony azonban állandó mozgásban van. A termelési-gazdasági viszonyok lényegeként jelentkező tulajdoni viszonyok határozzák meg a társadalom osztályviszonyait is, hiszen összefüggés állapítható meg az osztályok és a tulajdonviszonyok között. A termelési-gazdasági viszonyok — miként Lenin is aláhúzta — anyagi-objektív viszonyok és legfőbb oldalai a termelés és a fogyasztás. Azonban a termelés és a fogyasztás mindig konkrét és történetileg is kialakult gazdasági rendszer keretein belül megy végbe. A gazdasági rendszer pedig nem jelent mást általában, mint azokat az összefüggő rendszert alkotó mechanizmusokat és eljárásokat, amelyek meghatározott körülmények között realizálják a társadalom gazdasági rendszerének alapelveit, általános és gazdasági céljait. A gazdasági rendszer fenti meghatározása azonban túl általánosnak tekinthető, ha pontosabban akarjuk meghatározni, ide kell sorolni a gazdasági szervezeteket, az azokon belül kialakult státuszpozíciókat és a különböző szerepeket (a normáknak megfelelő tipikus magatartást), továbbá ezen magatartásokat megvalósító emberi viszonyokat. Ez utóbbi, mint termelő- és irányítótevékenység jelenik meg. Nem kétséges azonban, hogy a gazdasági rendszer szorosan összefügg azokkal az eszmékkel, amelyeket a gazdasági tevékenység termelt ki. A fentiekben kibontott gazdasági rendszer szoros összefüggésben van a konkrét történeti szituációval, s ezt az összefüggést nem lehet figyelmen kívül hagyni. A konkrét történeti szituációban kialakult gazdasági rendszer is kapcsolatos meghatározott törekvésekkel, amelyek a gazdálkodási tevékenység irányítására, annak megszervezésére, befolyásolására irányul.

Ezek a törekvések különböző szervezeteken, így a párton és az állami szerveken keresztül jelentkeznek, szintén meghatározott magatartásokban és szerepekben (normákban és elvárásokban) fejeződnek ki. A gazdasági rendszer ily módon olyan fogalom, amelyben a különböző gazdasági szervezetek és magatartások a cél érdekében összefüggnek és belső önmozgásuk folytán sajátos törvényszerűségekkel is rendelkeznek. Természetesen a gazdasági tevékenység, az emberi magatartásnak csupán egyik aspektusa és ezt a többi aspektus befolyásolja. A gazdasági rendszer vonatkozásában az a probléma vetődik fel, hogy az állam szervei, ezen belül a közigazgatási tevékenységet megvalósító szervei mennyire és milyen alrendszerek területén aktívak különösen és milyen területen nem. Az is felvetődik, hogy az állami szervek, különösen a közigazgatási szervezet tevékenységét milyen területeken kell, illetve nem kell aktívnak tekinteni. A szocialista állam hatása a társadalom gazdasági alrendszerére mindig meghatározott, más — politikai — szervezetekben kialakított gazdaságpolitika által, illetve ennek a gazdaságpolitikának állami gyakorlatként történő megvalósítása útján. Nem kétséges, hogy a közigazgatásnak a társadalomra történő hatása változik, és e változás jelentkezik a szocialista társadalomban is.

A kulturális, ideológiai viszonyok, mint a szocialista társadalom alrendszerének egyik eleme kapcsolatos a társadalmi alkotásokkal, illetve meghatározott tárgyakkal és eszmékkel. A kultúra általában magában foglalja a munkaeszközöket és az észmei alkotásokat⁸. Megállapítható azonban, hogy a szocialista állam szervei, valamint a közigazgatás a kulturális rendszer elemei tekintetében is, a gazdasági rendszerhez hasonló vonatkozásokban jelentkezik.

⁸ Bauman Z.: Általános szociológia. Bp. 1967. 125. p., Aczél Gy.: Eszménk cseréjével. Bp. 1971. 130. p.

A szocialista állam, a közigazgatás a hatalmi-politikai viszonyokkal is — mint a szocialista társadalom egyik alrendszerével — kapcsolatban van. Ezen belül elsősorban a különböző osztályok és rétegek, különböző törekvéseivel, érdekrendszerével összefüggésben fejt ki tevékenységet. A különböző társadalmi osztályok és rétegek ugyanis anyagi-gazdasági és tudati viszonyaikban, érdekeikben, értékeikben, szokásaikban, életmódjaikban, a végzett munka jellegét illetően eltérnek egymástól. Éppen ezért az osztályok és rétegek különbözőségeinek kiegyenlítését illetően jelentős szerepe van a szocialista államnak, a közigazgatásnak. Természetesen az osztályok, rétegek és egyének szoros kapcsolatban tevékenykednek egymással, ami a politikai rendszerben, mint a társadalom egyik alrendszerében realizálódik. A politikai rendszerben szintén szervezetek, a szervezeteken belül kialakult státuszpozíciók, s az ezeket megvalósító emberi magatartások és e magatartásokhoz kapcsolódó normák tartoznak. A politikai rendszer meghatározott politikai eszmékkel is összefügg, amelyeket a politikai tevékenység termel ki.⁹ A politikai rendszer fenti elemei szorosan kapcsolódnak a konkrét társadalmi-gazdasági viszonyokhoz, és bennük nem csupán szervezett, hanem spontán törekvések is jelentkeznek. A politikai rendszer tehát szintén olyan fogalom, amely keretet ad a társadalom politikai rendszerének megértéséhez.

A különböző társadalmi alrendszerekre történő hatás mindig a közigazgatási döntés végrehajtásának szervezésén keresztül történik.¹⁰ Ezek a döntések ily módon kapcsolatban vannak a társadalom különböző alrendszereibe tartozó egyénnel, társadalmi osztályokkal, társadalmi rétegekkel, a különböző gazdasági, kulturális és politikai szervezetekkel. A szocialista társadalom alrendszerei, az azon belül levő egyének és osztályok mindig meghatározott szervezetekhez kötődnek, éppen ezért a közigazgatási döntés hatását e szervezetekkel összefüggésben is vizsgálni kell.

A közigazgatási szervek ily módon valamennyi társadalmi alrendszerre hatást gyakorolnak. Nem kétséges, hogy ez a hatás azzal mérhető, hogy a közigazgatási cél teljesült-e, vagy sem.

A közigazgatási cél a közigazgatási döntésekben ölt testet, így a közigazgatási döntés realizálása általában a közigazgatási cél realizálását is jelenti. A közigazgatási döntés hatása azonban nem mindig egyezik meg a kívánt hatással. A közigazgatási döntés kívánt hatását ugyanis számos tényező akadályozhatja. A tényezők között találjuk a közigazgatási szervek közötti összhang hiányát, a fegyelem hiányát, a jogi normák nihilista felfogását, lebecsülését. A közigazgatás pozitív hatásának biztosítása céljából — nem teljesülés esetén — ily módon fel kell tární, hogy konkrétan milyen tényezők eredményezik a közigazgatási döntés hatástalanságát, és ki kell azokat küszöbölni. Ennek keretében például át kell szervezni meghatározott közigazgatási szerveket, vagy új erővel fel kell cserélni azokat.¹¹

A közigazgatási tevékenység hatásának kérdése összefügg az állami funkciók problémáival. A polgári politikatudomány képviselői is részletesen vizsgálták az állami funkciókat, a politikai folyamatokat, különösen pedig a kormányzást. Azt állították, hogy a kormányzati tevékenység a különböző érdekű

⁹ Vö. *Antalfy—Papp*: A politikai és a jogi tanok története. Bp. 1974. 7—26. p. *Rybicki Z.*: Le rôle de l'administration publique dans la réalisation des tâches politiques de l'état socialiste. *Res Publica* 1973. 1. sz. XV. köt. 103—117. p.

¹⁰ *Markov, M.*: i. m. 329. p.

¹¹ *Antalfy—Samu—Szabó—Szőtáczi*: Állam- és jogelmélet. Bp. 1970. 139. s. köv. p.

csoportok egyensúlyi pontján jön létre, vagyis ekkor alakul ki a közigazgatás szükségessége. Kifejtették azt is, hogy ez az egyensúlyi helyzet a különböző erők küzdelmeiből, versengéseiből fokozatosan jön létre. Az államnak és különösen a közigazgatásnak ily módon fontos feladata, hogy e különböző erőket egyensúlyozza, kiegyenlítse, hiszen így éri el a társadalmi harmóniát, azt, hogy a különböző ellentétek harmonikusan éljenek egymás mellett. A kormányzati tevékenység elsődleges feladata tehát szerintük a rend biztosítása, különösen az erőszak (az adott államrend) elleni fellépés és a kisebbségi politikai erők védelme. A marxista politikatudomány, politikai elmélet és államelmélet, a közigazgatást úgy fogja fel, hogy az nem más, mint az állami funkciók megvalósításának formája¹². Ez azt is jelenti, hogy a szocialista állam valamennyi funkciói megvalósulnak a közigazgatási tevékenységben, de a jogalkotásban és a jogalkalmazásban is, mint az állami funkciók megvalósításának egyéb formáiban. Ezeknek a tevékenységi formáknak a szubsztrátuma az állami tevékenység céljai-feladatai, vagyis az állam funkciói. A közigazgatás tevékenységével részt vesz a politikai rendszer funkcióinak realizálásában, így különösen a társadalomban levő konfliktusok megoldásában, valamint a társadalom tudatos alakításában is. A közigazgatási tevékenység mindig szoros kapcsolatban van az állam tevékenységének lényegével és valamennyi alapvető állami funkcióval, azoknak iherens vonása. A közigazgatási tevékenységben kifejeződik az állam rendeltetése, osztálytermészete, jöllehet a statisztikai valószínűség szintjén. Ez más szavakkal azt is jelenti, hogy a közigazgatáson keresztül realizálódik a politikai hatalom, mind az országon belül, mind az országon kívül egyaránt. A közigazgatás nyilván kapcsolatos a joggal is, mint a hatalom alapvető eszközével, hiszen ezen keresztül teljesíti a közigazgatás is különböző feladatait.

A szocialista állam, a közigazgatás ugyanis mindig megjelöli¹³ valamelyik szervét, amelynek kötelessége gondoskodni a közigazgatási döntések végrehajtásáról. Ebből a szempontból a közigazgatási döntések végrehajtására egy külön megjelölt állami szerv gyakorol elsősorban hatást, nevezhetnénk ezt formalizált döntésvégrehajtónak. A közigazgatási döntések is mindig emberi tevékenységeket határoznak meg, benne rögzítve van, hogy az állampolgároknak (egyéneknak vagy kollektíváknak) mit kell tenni, mégpedig a következők kilátásba helyezése mellett. Mindez önmagában felveti azt a kérdést, hogy a közigazgatási döntések megvalósíthatók-e egészben, vagy csupán részben, illetve vannak rá esetek, amikor azok egyáltalában nem realizálódnak. Ezzel összefüggésben rá kell mutatni arra, hogy az emberek (kollektívák), akiknek tevékenységét a közigazgatási döntés megszabja, rendelkeznek bizonyos viszonylagos választási szabadsággal. Ebből adódóan megtehetik azt, hogy nem hajtják végre a közigazgatási döntéseket annak ellenére, hogy az következményeket von maga után. Figyelembe kell venni azonban azt is, hogy a közigazgatási döntések végrehajtását akadályozhatják bizonyos objektív és szubjektív tényezők is. A közigazgatási dolgozóknak ugyanis feladata befolyásolni az állampolgárt, vagy a kollektívákat, hogy azok végrehajtsák a döntést.

¹² Marxisztszkoé—leninszkaja obscsaja teorija goszudarsztva i prava. Szocialiszticeszskoé goszudarsztva. Moszkva. 1972. 122. p. Vö.: Friedrich, C. J.: Man and his Government. New York 1963. 464—483. p. Toldi F.: Államigazgatási tevékenysége, e tevékenység tartalmi és alakai differenciáltsága. Gazdaság- és Jogtudomány. VII. köt. 1—2. sz. 185. p.

¹³ Papp I.: Az állampolgár és az államszervezet viszonyának szociológiai megközelítéséhez. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1971. 93—95. p.

Ez azért van így, mert amennyiben a közigazgatási tevékenység hatékony akar lenni, érvényt kell szerezni döntéseinek. A formalizált döntésvégrehajtók létezése egyik lényeges feltétele a közigazgatási döntés végrehajtásának, bár még ezzel a döntés végrehajtása nem biztosított. A formalizált döntésvégrehajtóként kijelölt állami szerv egyrészt felügyeletet gyakorol a végrehajtás során, megvizsgálva azt, hogy annak, akinek végre kellett hajtania a döntést, végrehajtja-e, és emellett tanácsadással, meggyőzéssel, szankciók alkalmazásával igyekszik hatást gyakorolni a végrehajtás érdekében. Joga van ahhoz is, hogy amennyiben az adott személy nem hajtja végre a döntést, más szervet jelöljön ki a döntés végrehajtójául, de arra is, hogy a döntést javasolja hatályon kívül helyezni. A közigazgatási döntés végrehajtásával megbízott közigazgatási szervnek a végrehajtás során szintén van bizonyos minimális szabadsága, de ez nem vezethet a döntés megváltoztatásához, noha kiegészítheti azt. A végrehajtó közigazgatási szerv szabadsága, a közigazgatási döntésnek a valósággal jobb összeegyeztetését célozza.

A közigazgatási döntések végrehajtására ható társadalmi tényezők közül különösen a párt- és a társadalmi szervezetek emelkednek ki és azt lehet mondani, hogy ezek befolyásolják a közigazgatási döntés realizálását is. Vitathatatlan, hogy azok a tényezők, amelyek a közigazgatási döntés meghozatalát ellenézték, nem tudják azt úgy végrehajtani, mint akik mellette voltak, sőt az is megállapítható, hogy a közigazgatási döntést ellenzők továbbra is harcolhatnak a közigazgatási döntés végrehajtása ellen, de bele is nyugodhatnak. A végrehajtás során harc lehet a közigazgatási döntést akarók és nem akarók között, noha ebben a folyamatban végső soron a közigazgatás győz, hiszen a döntés végrehajtása nélkül a közigazgatás nem tudná teljesíteni feladatait. A közigazgatás döntéseinek végrehajtásában természetesen nem csupán a párt és a társadalmi szervezetek hatnak, hanem az állami szervek más részei is. Azt is meg kell jegyezni, hogy a közigazgatás döntéseinek végrehajtására az állami kényszer, fenyegetés közvetlen alkalmazása is hat, de a szocialista közigazgatás döntéseinek realizálásánál elsősorban a meggyőzést alkalmazza, figyelemmel arra is, hogy a kényszer sem mindenható. Az alkalmazott kényszer azért nem mindenható, mert belső meggyőződést nem alakít ki, csupán pótolja a kényszer nélküli realizálás hiányosságait, de nem a realizálást. Az is megállapítható, hogy az állami kényszer, amennyiben az állampolgárok nagy többségére kiterjed negatív, hiszen az államnak elsősorban támogatáson kell nyugodnia, sőt az állami kényszer negatív érzelmeket is ébreszthet az állampolgárokban az állammal szemben. Ezt mutatják azok a jelenségek is, hogy még az indokolt esetben történő kényszeralkalmazás is ellenállást válthat ki. Természetesen az olyan állam- és közigazgatás, amely nem alkalmaz kényszert azok ellen, akik keresztezik döntéseit, elveszti minden tekintélyét alattvalóival szemben. Az is megállapítható, hogy vannak olyan közigazgatási döntések, amelyeket nem lehet végrehajtani. Éppen ezért a végrehajtás során gondos elemzésre van szükség. A szocialista állam, a közigazgatás az előtte álló célokat és feladatokat döntéseivel, a döntések végrehajtásával igyekszik megvalósítani. Ez általában lehetséges, de előfordulhat, hogy az állami és ezen belül a közigazgatási döntés teljes megvalósításával sem lehet az állami-közigazgatási célokat, feladatokat egészében realizálni. Lehetnek tehát megvalósíthatatlan közigazgatási döntések és ez abból adódhat, hogy az állam is tévedhet, s így azok módosítása fontos.

A közigazgatási döntések végrehajtásában, a szocialista társadalomban va-

lamennyi társadalmi szervezet közreműködik, alapvetően a hozott döntések végrehajtásának ellenőrzésében. Abból adódóan ugyanis, hogy a közigazgatási döntések végrehajtását olyan igazgatási szervek végzik, amelyek viszonylagos önállósággal és belső önmozgással is rendelkeznek, oda vezethet, hogy a közigazgatási döntések végrehajtása másként valósulhat meg, mint ahogyan azt tervezték, és különböző torzulások következhetnek be. A párt- és a társadalmi szervezetek alkalmasak az ellenőrző munka során e torz jelenségek feltárására. A társadalmi szervezetek, így pl. a szakszervezetek, ifjúsági szervezetek és egyéb más speciális szervezetek, mint pl. a népi ellenőrzés intézménye, nem csupán a közigazgatási szervezetekre hatnak a közigazgatási döntések végrehajtása során, hanem az állampolgárookra is. E két oldal figyelembevételével megállapítható, hogy a közigazgatási döntések végrehajtásában a társadalmi szervezetek különböző módszerekkel és formákban vesznek részt. Ki kell emelni mindenekelőtt azt, hogy a társadalmi szervezetek az állampolgárok vonatkozásában közreműködnek a közigazgatási döntések helyes értelmezésében azzal, hogy különböző fórumokon magyarázzák a döntések tartalmát, értelmét, s ez összefügg a döntések végrehajtásának második szakaszával is. A közigazgatási döntések értelmezése és magyarázata tulajdonképpen a közigazgatási döntések önkéntes követését segítik elő. Az értelmezés során különösen annak megértése fontos, hogy az adott közigazgatási döntés miként fejezi ki az állampolgárok érdekeit, miként helyezkedik el az a döntés a munkaszórtály és szövetségesei akaratrendszerében és annak általánossága miatt az és nem más. A társadalmi szervezeteknek a közigazgatási döntések végrehajtásával kapcsolatos egyéb tevékenysége az a — jogilag meghatározott — közreműködés is, amelyet az általános közigazgatási döntések egyedi ügyekben való alkalmazása során végez. A szakszervezet, mint ismeretes, rendelkezik véleményezési joggal is, melyet a közigazgatási szervek meghatározott esetekben kötelesek kikérni, ami azt is jelenti, hogy a szakszervezeti szervezeteknek joguk van állást foglalni a végrehajtói döntésekkel kapcsolatban. A szakszervezet továbbá rendelkezik egyetértési jogosultsággal is. Ebben a vonatkozásban csupán meghatározott ügyek jönnek számításba. A közigazgatási és a szakszervezeti szervek együttműködésével összefüggésben az alábbiak érvényesülése szükséges. Mindenekelőtt a közigazgatási szervek kötelessége, hogy a döntés végrehajtásáról tájékoztatást, információt adjanak a szakszervezetek illetékes szerveinek. A szakszervezetek ugyanis csak az összes információk birtokában tudják gyakorolni megfelelő hatékonysággal véleményező és egyetértési jogosultságukat, vagyis a szükséges információk birtokában tudnak megalapozott álláspontot kifejteni. Szükséges továbbá annak lehetővé tétele, hogy a szakszervezetek időben és kellő mértékben ismerkedjenek meg a végrehajtásra vonatkozó különböző álláspontokkal. Ez szükséges azért, hogy a szakszervezet a dolgozók véleményét felszínre tudja hozni, ha ugyanis ez nincs biztosítva, akkor nem a szakszervezet általában, hanem legfeljebb a szakszervezet valamelyik tagja nyilváníthat véleményt. A szakszervezeti tagság, valamint a vezetőség bevonása a közigazgatási döntések végrehajtásába, előkészítést, szervezést, felkészülést, de szakismeretet is igényel. A szakszervezetek csakis így tudják a különböző ellentmondásokat és a szakszervezeti tagok különböző rétegeinek érdekeit feltárni és képviselni. Csakis a különböző érdekellentmondások ismeretében lehet a véleményező és az együttes döntési jogosultsággal élni. A közigazgatási döntések végrehajtása során sem lehet tagadni a különböző érdekellentmondásokat. Ellentmondás keletkezhet pl. abból, ha a vezető a végrehajtás során szem elől té-

veszti a dolgozóra, vagy azok meghatározott csoportjára háruló terheket, vagy nem tekinti át a végrehajtás következményeit, továbbá szubjektív tényezőkből és bürokratikus munkastílusból is adódhatnak ellentmondások. Ilyen értelemben a szakszervezetek részvétele a közigazgatási döntések végrehajtásában a különböző lehetséges konfliktusok felszínre hozását eredményezhetik, de egyben azok megoldását is.

A Kommunista Ifjúsági Szövetségnek, mint érdekvédelmi szervezetnek is jelentős jogosultságuk van a döntések végrehajtásával kapcsolatban, hiszen segítik, támogatják az állami szervek ilyen irányú munkáját. Hasonló a helyzet a szövetkezetek képviseleti szerveivel kapcsolatban is. A különböző egyesületek is segítik, támogatják az állami döntések végrehajtását.

A szocialista állam döntéseinek végrehajtásával kapcsolatban külön kell szólnunk a népi ellenőrzés intézményéről. A népi ellenőrzés intézménye csak részben társadalmi jellegű szervezet, részben ugyanis állami szervezet. Tekintettel azonban arra, hogy a társadalmi élet irányításának egyik előfeltétele a döntés végrehajtásáról való gondoskodás, annak ellenőrzése szempontjából igen fontos a többi ellenőrzési szervezeti formák között a népi ellenőrzés intézménye. Az állami döntések végrehajtásával kapcsolatos hiányosságok, hibák, lehetőségek feltárása hozzájárul az irányítás hatékonyságához. A népi ellenőrzés intézménye jelentős azért, mert biztosítja az állampolgárok bevonását az állami döntések végrehajtásának ellenőrzésébe, s így lehetővé teszi a legszélesebb körű tapasztalatok összegyűjtését a végrehajtással kapcsolatban. A népi ellenőrzés szervezete, elemezve a különböző végrehajtó szervek működését, megállapítva és rögzítve a releváns tényezőket, bizonyos következtetéseket vonhat le, intézkedések megtételét kezdeményezheti, vagy javaslatot tehet az általa feltárt hiányosságok kijavításának különböző módosataira, a hibák kiküszöbölésére. A népi ellenőrzés intézménye társadalmi szervezeti jellegére utal az, hogy a társadalmi erőket, az állampolgárokat díjazás nélküli munkavégzésbe vonja be. Ezek az állampolgárok különböző foglalkozású és érdeklődésű személyek, s részvételükkel az állami döntések végrehajtásának ellenőrzésében nagyban hozzájárulnak a szocialista demokrácia kibontakoztatásához. .

3. §. A közigazgatás és az állampolgár

A közigazgatás és az állampolgár viszonyának vizsgálatánál az átlagállampolgárt vesszük figyelembe, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e tanácstagi, vagy egyéb hivatalos személyi minőséggel. Azt is le kívánjuk szögezni, hogy elsősorban a tanácsi közigazgatási szervek és az állampolgárok közötti viszonyokról lesz szó, hiszen a tanácsi közigazgatási szervek állanak mindennapos érintkezésben az állampolgárokkal. Természetesen a tanácsi közigazgatási szervek és az állampolgárok kapcsolata is több síkon jelentkezhet. Jelentkezhet egyrészt a közigazgatási jogalkotáson keresztül is. Ebben az esetben a közigazgatási szervek és az állampolgárok közötti kapcsolat közvetett. A kapcsolatot a közigazgatási szervek és az állampolgárok között megvalósul olyan formában is, hogy az állampolgár hatást gyakorol a közigazgatási szervek döntéseire, közvetlenül vagy közvetve (a társadalmi szerveken keresztül) részt vesz a közigazgatási szervek szervező munkájában. Jelen fejezetben arra koncentrálunk, hogy az állampolgárokra milyen hatást gyakorol a közigazgatás, elsősorban a

hatósági ügyintézésen keresztül. Természetesen az állampolgárok tájékoztatása is a közigazgatási szervek egyik hatásaként jelentkezik, ezt a problémakört azonban a közigazgatás és a közvélemény közötti összefüggés vizsgálata során vizsgáljuk.

A közigazgatási szervek elsősorban a jogszabályokban is megjelenő központi akarat végrehajtása során kerülnek kapcsolatba az állampolgárokkal, azaz az általános és az egyedi közigazgatási döntés, vagy államhatalmi-képviselési szervek döntései végrehajtásának megszervezése során. A közigazgatási szervek egyedi döntésekkel viszik le, bontják le a központi akaratot. A közigazgatási szervek ezzel a legközvetlenebb kapcsolatba kerülnek az állampolgárokkal, azok meghatározott rétegeivel, osztályaival és azok különböző szervezeteivel. A közigazgatási szervek egyedi aktusai általában magasabb közigazgatási normatívákra alapulnak, s ezek az egyedi közigazgatási aktusok számtalan konfliktust eredményezhetnek a közigazgatás és az állampolgár között.

Az állampolgár elsősorban a közigazgatás hatósági tevékenységéhez kapcsolódóan jelentkezik akkor, amikor a közigazgatás kezdeményezi a kapcsolatot az állampolgárral, jöllehet az állampolgár maga is kezdeményezheti azt. Az állampolgár azonban nem csupán egy közigazgatási osztállyal, hanem csaknem valamennyi közigazgatási osztállyal kapcsolatba kerülhet azok hatósági eljárása során, hiszen csaknem valamennyi szakigazgatási osztály végez hatósági tevékenységet, elég széles körben. A közigazgatási ügy tárgyát tekintve rendkívül differenciált¹⁴ és az a jellemzője, hogy a jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy azok milyen szakigazgatási szerv hatáskörébe tartoznak, milyen anyagi és eljárási jogok alapján kell intézni őket. Az igazgatási osztály hatáskörébe tartozó és hatósági aktus kibocsátására irányuló ügyfajták a következők: gyámügyek, lakásügyek, kisajátítási ügyek, helyiséggazdálkodási ügyek, szabálysértési ügyek, birtokháborítási ügyek, hagyatéki ügyek, állampolgársági és névváltoztatási ügyek, házasságkötésnél közreműködés, államosított házingatlanokkal kapcsolatos ügyek. A pénzügyi osztály hatáskörébe tartozó és hatósági aktus kibocsátására irányuló ügyfajták a következők: általános jövedelemadó, földadó, házaadó, községfejlesztési hozzájárulás, honvédelmi hozzájárulás, fizetési haladék engedélyezése, adókedvezmény, adómentesség, gépjárműadó, adóhelyesbítés, adó-visszatérítés, adóbehajtási eljárás felfüggesztése, adópótlék elengedése, vagy mérséklése, fizetés letiltásának feloldása, vízgazdálkodási hozzájárulás. Az ipari osztály hatáskörébe tartozó és hatósági aktus kibocsátására irányuló ügyfajták; kisiparosnak igazolvány kiadása, telepengedély és áthelyezés, ipari tanulók szerződésével kapcsolatos ügyek. A mezőgazdasági csoport hatáskörébe tartozó és hatósági aktus kibocsátására irányuló ügyfajták: földrendezéssel, a földcserével, a mezőgazdasági ingatlanok adásvételével, bérleti szerződésével kapcsolatos ügyek, művelési ág változtatásának engedélyezése, szőlő-gyümölcsfa kivágása stb. A kereskedelmi osztály és az építési-közlekedési osztály, valamint a művelődési osztály és az egészségügyi osztály is számos ügyfajtában bocsát ki hatósági aktust. Valamennyi szakigazgatási osztály közreműködik továbbá bizonyos hatósági szolgáltatásokra irányuló ügyfajták elintézésében. Ezek a következők: a) az ügyfél hatósági nyilvántartásba vétele és részére hatósági igazolás kiadása; b) az ügyfél által be-

¹⁴ Vö. Szűcs István: Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései. Bp. 1976. 82—87. p.

nyújtott okirat adatainak igazolása; c) az ügyfél részére okiratba történő bejegyzés; d) az ügyfél részére okirat kiállítása. Valamennyi közigazgatási osztály közreműködik továbbá a hatósági tevékenység keretében olyan cselekmények végzésében, amelyek közvetlen jogi hatást, változást az ügyfél jogi helyzetében rendszerint nem eredményeznek. Ide tartozik az ügyfélnek végzett hatósági ellenőrzés, az ügyfél lakóhelyén vagy munkahelyén végzett egyéb cselekményfajta, hatósági részvétel összejöveteleken, rendezvényeken, eseményeken. Anyagi jellegű juttatások kiosztása ügyfelek között.¹⁵

A fentiekből látható az is, hogy a szocialista állam közigazgatási szervei is jelentős mértékben végeznek szolgáltató tevékenységet az ügyfél számára és ebből adódóan itt is előtérbe kerül a szolgáltató közigazgatás koncepciója, mint más országokban.

Az állampolgár és a közigazgatás közötti konfliktusok eredői lehetnek egyrészt a közigazgatási szervek, pl. akkor, amikor a normatívák végrehajtása során megsértik azokat, amikor pl. mulasztást követnek el bizonyos engedélyek kiadása során stb., de maguk az állampolgárok is eredői lehetnek, pl. tudati elmaradottságból fakadó meg nem értés, előítélet hatása stb. miatt¹⁶. A közigazgatási szerveknek az egyénre, az állampolgárra gyakorolt hatása különbözik attól függően, hogy a közigazgatási szerv kezdeményezte-e a kapcsolatot, vagy pedig maga az állampolgár. Tapasztalható, hogy a konfliktusok elsősorban az első kapcsolatfelvételtől adódnak, jöllehet a kapcsolatfelvétel második fajtája sem mentes a konfliktusoktól. Az is megállapítható, hogy a konfliktussorozatokban egy konfliktus megoldásával, konfliktuscsökkentő hatása van a közigazgatásnak.

A közigazgatási szervek és az állampolgárok közötti kapcsolatokat nagyban befolyásolják a közigazgatási normák, illetve azok megvalósítása. A közigazgatási munka menete, annak érvényesítése és különösen a közigazgatási határidők teljesítése elősegítik a bizalom kialakulását a közigazgatási szervek és az állampolgárok között, azok be nem tartása pedig bizalmatlanságot eredményezhet. Mindenekelőtt azt követelik meg, hogy az eljárásnak gyorsnak kell lennie, ez ugyanis bizalmat és megelégedettséget szül az állampolgárok körében. A közigazgatási eljárás bizalomkeltő hatása összefügg a közigazgatás nevelő szerepével is,¹⁷ illetve azzal, hogy hogyan és miként ismertetik a közigazgatási döntés okait, azt, hogy miért ez és nem az a döntés született. Különös jelentőségű a közigazgatási eljárás meggyőző hatásának szempontjából, hogy miként viszonyul a közigazgatási dolgozó az állampolgár ügyéhez, mennyire áttekinthető, magyaros határozatot szerkeszt-e vagy sem.

A közigazgatás és az állampolgár közötti viszonyok, a közigazgatási szervek állampolgárokra történő hatása számos tényezőtől függ. Ezek közül ki kell emelni az állampolgárok beállítódottságát¹⁸, a közigazgatási szervek munkájáról. Az állampolgár beállítódása a közigazgatási szervek munkájáról annak is függvénye, hogy az ügyintézés során az állampolgár milyen segítséget kap a közigazgatási szervektől. Általános törvényszerűség, hogy a közigazgatási szervek munkájával való elégedettség nagymértékben meghatározza az állam-

¹⁵ Vö. a közigazgatási szervek hatáskörét rendező jogszabályokkal. Továbbá: *Ma-darász T.*: Szakigazgatás a városokban. I. Bp. 1971—1972. 19—49. p.

¹⁶ *Kulcsár K.*: Szociológia. Bp. 1975. 146. p.

¹⁷ *Rjabov, D. D.*: Szocialiszticeszkoe goszudarsztvo i voszpitarne novogo cseloveka. Izd-vo MGV. 1972. 135. p.

¹⁸ A beállítódás pszichológiája. (Szerk.: Molnár István.) Bp. 1971. 22. p., 157. p.

polgár véleményét a közigazgatásról. Az állampolgárok ugyanis alapvetően a súlyponti problémák elintézésétől teszik függővé a közigazgatás munkájának pozitív megítélését. Ettől függ ugyanis a közigazgatási szervezet felé tett kezdeményezés is, amely végső soron új jogszabályok megalkotását is eredményezheti.

Abból kiindulva, hogy a szocialista közigazgatásnak hatékonnak kell lennie — fontos az állampolgárok engedelmisségének a vizsgálata is a közigazgatási döntésekkel kapcsolatban. Ez pedig a meggyőzés és a kényszer viszonyának, arányainak a problémáját veti fel. Ebből a szempontból meg kell különböztetnünk olyan közigazgatási döntést, amit nem helyeselnek az állampolgárok és helyeselt közigazgatási döntést. Az előbbi esetben is ösztönözni kell az állampolgárokat az egyedi közigazgatási döntések önkéntes követésére és másodlagosan kell csak kényszert igénybe venni.

A szocialista közigazgatással sem áll ellentétben a kényszer alkalmazása, jöllehet, a nem megfelelően képzett és tájékozódott állampolgárok elítélik azt, illetve bizonyos rokonszenvet éreznek a végrehajtást szenvedővel.¹⁹ Azonban nagyon fontos, hogy a meggyőzés megtörténjen, különösen az önkéntes követés kibontakoztatása szempontjából. Tapasztalható az is, hogy a jogosított állampolgárok nem veszik mindig jó néven, ha a közigazgatás nem rögtön, nem azonnal a kényszert választja. Az egyedi közigazgatási döntéssel kapcsolatban beadott fellebbezésekre is nagy figyelmet kell fordítani, ez ugyanis mutatja a határozatok meggyőző jellegét is. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a jogi rendezés életszerűtlensége is vezethet a közigazgatási szervek és az állampolgárok közötti konfliktusokra.

A közigazgatás és az állampolgár közötti viszonyokban igen lényeges annak a problémának az elemzése, hogy napjaink szocialista valóságát figyelembe véve idegenkednek-e az állampolgárok a közigazgatási szervektől. Nem kétséges, hogy ebben számos tényező közrehat, melyeknek empirikus vizsgálata indokolt lehet. Az a véleményünk, hogy a közigazgatási szervektől való állampolgári idegenkedésben az alábbi okok hathatnak közre: az a körülmény, hogy a közigazgatást bonyolultnak és áttekinthetetlennek tartják; az írásbeli előadmányoktól való viszolygás, előadói készség hiánya; félnek, hogy hibát követnek el, mert nem tudják fesztelenül előadni az ügy szempontjából lényeges, vagy saját javukra szóló körülményeket; úgy vélik, hogy a közigazgatási dolgozók, mint hivatalos személyek türelmetlenek, ridegek, az erő és a fölény helyzetéből beszélnek az emberekkel; hogy a félfogadás korlátozása, a felvilágosítás megtagadása, a késedelem, a torlódás olyan fokú, hogy az ügyfelekkel való foglalkozás nem érdekes, hogy ott a protekciórendszer érvényesül és nekik nincs kinek szólniuk. Nem kétséges, hogy mindezeknek a problémáknak a vizsgálata a továbbiakban indokolt és szükséges, éppen az idegenkedés felszámolása és leküzdése érdekében.

A közigazgatási tevékenység és az emberi-állampolgári jogok összefüggéseit is indokolt vizsgálni a téma keretében, hiszen az emberi-állampolgári jogok egyrészt az alkotmányban és egyéb jogszabályokban rögzítve vannak, így velük kapcsolatban a közigazgatást alkotmányos kötelezettség terheli, másrészt viszont szocialista államunkat, a közigazgatási szerveket nemzetközi kötelezettség is terheli az emberi-állampolgári jogok tiszteletben tartására.

¹⁹ Hiebsch, H.—Varweg, M.: Bevezetés a marxista szociálpszichológiába. Bp. 1967. 316. p. Secord, P. F.—Backman, C. W.: Szociálpszichológia. Bp. 1972. 105. p.

A közigazgatási tevékenység és az emberi-állampolgári jogok viszonylatában két fő kérdés vetődik fel: mit tesz, mit tehet, milyen kötelezettség terheli a közigazgatást az emberi-állampolgári jogok érvényesülésének biztosítására, védelmére, e jogok tömeges érvényesüléséhez szükséges feltételek megteremtésére; hogyan, milyen eszközökkel küzd az emberi-állampolgári jogok egyedi megsértésének kiküszöbölése során a közigazgatás, ha szervei megsértik az emberi-állampolgári jogokat?

A fenti kérdések általános szintű megválaszolása előtt azonban ki kell emelnünk néhány fontosabb gondolatsort az emberi-állampolgári jogok lényegével, keletkezésével, fejlődésével, tételes jogi szabályozottságával összefüggésben.

Az emberi jogok keletkezése, az emberi jogok gondolata, pontosabban annak tartalma, a burzsoá forradalmak terméke, annak a korszaknak a terméke, amikor a feudális társadalmi rendszer keretén belül a polgárság küzdött a politikai hatalomért a feudális uralkodó osztályokkal, azok embereket megkülönböztető, illetve az emberek jogi és tényleges egyenlőtlenségét biztosító rendje ellen. Ebben a korszakban a burzsoázia azt hirdette, hogy az embert bizonyos örök és tőle elidegeníthetetlen jogok illetik meg, olyan jogok, amelyek az ember értelméből, természetéből következnek. Ezek az örök jogok, mint íratlan emberi jogok a burzsoázia felfogásában a hatályos joggal különböző viszonylatban lehetnek. Az első viszonylat lényege abban foglalható össze, hogy az emberi jogok, mint örök, elidegeníthetetlen jogok, kívül állanak a tételes jogon. Ebből következik a második viszonylat, melynek lényege, hogy az emberi jogok felette állnak a tételes pozitív jognak; azzal esetleg tartalmilag megegyezhetnek, de el is térhetnek attól²⁰.

Az emberi jogok örök jellegét számos körülmény erősítette. Így többek között az a körülmény, hogy az emberi jogok közül egyesek valamennyi társadalmi-gazdasági alakulatban, több fajta társadalmi-gazdasági rendszerben is megtalálhatók. Ez a tény alkalmas volt az emberi jogok társadalmi-gazdasági kötöttségének elhomályosítására. Az emberi jogok meghirdetésének konkrét társadalmi rendeltetése abban volt, hogy elősegítette a feudális társadalmi rendszer elleni harcot, biztosította a tulajdonnal való, nyilván a magántulajdonnal való szabad rendelkezés jogát. Az emberi jogok tehát társadalmi, konkrétan osztályeredetűek, a burzsoázia igényeit fejezték ki a feudális társadalmi-gazdasági rendszerrel szemben. Ebből az adódik, hogy nem lehet az emberi jogokat az ember önmagában vett emberségéből származtatni, mint ahogy azt a XVIII. században tették, jöllehet az emberi jogok az ember társadalmi lény voltával függenek-össze. Akkor tehát, amikor a XVIII. században külön beszéltek az emberi és külön az állampolgári jogokról, mindkettőt csupán az adott állam által az állam polgáraként elismert embereknek biztosították.

Az emberi jog, mint örök és az embertől elidegeníthetetlen, feltétlen jog eredetileg a szabadsághoz, a magántulajdonhoz, a biztonságához való jogot jelentette, a polgári jog kifejezés pedig az ember állami-politikai életben való részvételének a jogát és az ember bizonyos mértékű cselekvési körének az állami beavatkozástól mentes szabadságát, az állami szervek túlkapásaival szemben. Eredetileg az emberi jogok körébe tartozott az elnyomással szembeni ellenállási jog is, ez azonban később elhalványult. Az állampolgári jog

²⁰ Antalffy—Papp. i. m. 127—130. p.

kifejezést kapcsolatba hozták az adott államformával és attól függően viszonylagos jogként fogták fel.

A munkásosztály is harcolt az „emberi jogok” megvalósításáért. Marx mutatta ki, hogy az emberi jogok (*droits de l'homme*) nem egyebek, mint a kapitalista társadalom önző (az emberi közösségtől elkülönült, elvált) emberének jogai.²¹ A polgári jogok (*droits du citoyen*) pedig a társadalom politikai szervezetéhez tartoznak, annak függvényei. Az emberi jogok tehát nem örök jellegűek, hanem az adott társadalmi-gazdasági alakulat termékei és benne fejeződik ki valamely osztály elemi társadalmi igénye.

A munkásosztály, a munkásmozgalmak követelményei, így pl. az oktatáshoz és a neveléshez való jog nem függetlenek a konkrét társadalmi-gazdasági viszonyoktól, sőt egybe is eshetnek a burzsoázia társadalmi igényeivel, követelményeivel. Ezt látjuk az örökként meghirdetett emberi jogok esetében is, bár azok, mint hangsúlyoztuk, nem örök jellegűek.

Marx és Engels a fentiek mellett azt is kifejtették, és hangsúlyozták, hogy az egyenlő jogokhoz mindig egyenlő kötelezettségek is tartoznak, és a felelős embert ugyanúgy köteleességek terhelik a társadalom iránt, mint ahogy jogok illetik meg. Természetesen az államot is terhelik köteleességek, és megilletik a jogosultságok is. Mindebből az adódik, „hogy nincs semmi ellentmondás a polgári társadalomra vonatkoztatott marxizmus kritikus álláspont között az emberi jogokat illetően és aközött, hogy a szocialista államok alkotmányba iktatják az alapvető állampolgári jogokat és köteleességeket, illetve nemzetközi szinten is elfogadják az emberi (vagyis még csak nemzetközileg leszögezett, de állami alakot nem öltött) jogok követelményét.”²²

Az emberi jogok napjainkban mind a kapitalista, mind pedig a szocialista országokban állami alakban, mint állampolgári jogok jelennek meg. Ebből levonható egy olyan következtetés, hogy az ún. tételes-hatályos joggal szembeni emberi jognak nevezett jog még csupán igény, követelmény, mégpedig erkölcsi és nem jogi követelmény és azt fejezi ki, hogy milyen a tartalmában erkölcsös, tételes, hatályos, pozitív jog. Ha az ún. emberi jogok jogszabálya, alkotmányos normává válnak, akkor leghelyesebb azokat emberi-állampolgári jogoknak nevezni, hívja fel a figyelmet *Szabó Imre*.

Napjainkban beszélhetünk az emberi-állampolgári jogoknak egy többé-kevésbé elismert rendszeréről, amit nemzetközi okmányban is elismernek. Ez a nemzetközi okmány az ENSZ közgyűlésén 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Nyilatkozata. Ez az az okmány, amely először rendszerezte és részletezte az emberi jogok fajait, mint közös eszményeket. Természetesen az emberi-állampolgári jogok történetileg változóak és alakulnak ki. Ebből adódik, hogy egyes emberi-állampolgári jogok feledésbe merülnek, mások mint új jogok jelentkeznek, vagy pedig a már régebben emberi jogként hirdetett jogok

²¹ Marx–Engels Művei I. köt. Bp. 1957. 365. p. Marx kimutatta, hogy „az ún. emberi jogok a *droits du citoyen*-től megkülönböztetett *droits de l'homme* nem egyebek; mint a polgári társadalom tagjának, azaz önző embernek az embertől és a közösségtől elvált embernek a jogai”. Majd később kiemelte, hogy „A hűbéri társadalom feloldódott arra, ami az alapja volt, az emberre. De arra az emberre, amely valóban a hűbéri társadalom alapja volt, az önző emberre. Ez az ember a polgári társadalom tagja, ez most a politikai állam alapja, előfeltétele. Mint ilyen ismerte el az állam az emberi jogokban”. (370. p.)

²² Szabó Imre: A kulturális jogok. Bp. 1973. 170. p.

felélesztései. Az Emberi Jogok Nyilatkozatában²³ foglalt jogokat különbözőképpen lehet csoportosítani. A jogok tartalmát figyelembe véve az emberi jogoknak, azoknak, amelyek a nyilatkozatban megtalálhatók — öt fő csoportját különböztetik meg. Az első csoportba azok az emberi jogok tartoznak, amelyek tiltják az emberek és csoportjaik közötti bármiféle megkülönböztetést, amelyek biztosítják az élethez, a szabadsághoz, a biztonsághoz való jogot és azt, hogy senkit sem lehet rabszolgaságban tartani, vagy kínvallatásnak alávetni. A második csoportba tartozik az ember törvény előtti egyenlőségének joga. Továbbá az, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét független és pártatlan bíróság bírálja el, és mindenkit ártatlannak kell tekinteni (vélelmezni) mindaddig, amíg bűnösségét nyilvánosan megállapítják, senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért, amely az elkövetés pillanatában nem volt bűncselekmény. A harmadik csoportba tartoznak azok a jogok, amelyek védik az embert az állam önkényes beavatkozásától. Ide tartozó jogok: a családi élethez való jog, a levelezésre, a becsületre, a jó hírnévre való jogok, a lakóhely megválasztásának joga is, továbbá a menedékjog, az állampolgársághoz való jog, a házasságkötéshez való jog, a családalapításhoz való jog.

Az emberi jogok negyedik csoportjába tartoznak: a tulajdonhoz való jog, a gondolat-, a lelkiismeret-, a vallásszabadság joga, a véleménynyilvánítás szabadságának a joga, a gyülekezési és az egyesülési szabadság joga, valamint a közügyek igazgatásában való közvetlen és közvetett részvételhez való jog (az egyenlő és titkos szavazás joga).

Az ötödik csoportba tartoznak: a szociális biztonsághoz való jog, a munkához, annak szabad megválasztásához való jog, a kielégítő munkafeltételekhez, az egyenlő bérhez, a méltányos fizetéshez, a szakszervezetek alakításához való jog. Ide sorolják továbbá a pihenéshez, a szabad időhöz, a fizetett szabadsághoz való jogot, valamint a személy- és a család egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz (az élelemhez, a lakáshoz, az orvosi gondozáshoz, a társadalombiztosításhoz stb.) való jogot. Itt említik továbbá az anyasághoz, a gyermekkor védelméhez, a neveléshez, a közösség kulturális életében való részvételhez való jogokat is.

Az Emberi Jogok Nyilatkozatával összefüggésben számos kérdés vetődött fel és vetődik fel napjainkban is. Felvetődik a kérdés, hogy mi az az alapvető ismerv, amely valamely társadalmi igényt emberi joggá tesz. Ezzel összefüggésben helyesen hangsúlyozzák az irodalomban, hogy valamely igény emberi joggá válásában nagymértékben közrehat a vele kapcsolatban levő társadalmi feszültség, politikai konfliktus.

Az Emberi Jogok Nyilatkozata óta — amely csupán erkölcsi és nem jogi kötelező erővel bír — számos nemzetközi egyezmény született az emberi jogok tárgyában. Ezek az egyezmények már nemzetközi jogi kötelezettségeket rónak az egyezményeket aláíró államokra. Ilyen egyezmények a népirtás kiküszöbölésére, a faji megkülönböztetés megszüntetésére, a nők politikai jogainak elismerésére vonatkozó egyezmények. 1966-ban az ENSZ közgyűlése az emberi jogokkal összefüggésben két okmányt szavazott meg. Ezek: a gazdasági, a szociális és kulturális jogokról szóló egyezmény, valamint a polgári és a politikai jogokról szóló egyezmény. Ezek az egyezmények a népek önrendelkezési jogát is az emberi jogok közé sorolták.

²³ Az Emberi Jogok Nyilatkozata. Az emberi jogok dokumentumokban. (Kovács István, Szabó Imre.) Bp. 1976. 371—379. p.

1975-ben a Helsinkiben aláírt európai békéről, biztonságról, együttműködésről szóló alapokmány is foglalkozik az emberi jogokkal. Ebben az okmányban a résztvevő, az aláíró államok kijelentik, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartják, támogatni és fejleszteni fogják az emberi jogok körébe tartozó gazdasági, politikai, szociális és kulturális jogokat. Kijelentik továbbá, hogy a nemzeti kisebbségek részére is lehetőséget nyújtanak a törvény előtti egyenlőségre, valamint az emberi jogok érvényesítésére. Elismerik a népek egyenlőségét és arra való jogát, hogy maguk döntsenek sorsukról.

Mint látható, az emberi jogok betartása központi jelentőségű napjainkban is, hiszen ezek a nemzetközi egyezmények lényegében arra irányulnak, hogy az egyes államok belső jogalkotásuk és jogalkalmazásuk során tartsák tiszteletben ezeket az emberi jogokat, azaz tegyék állampolgári jogokká azokat. A szocialista államokban az emberi-állampolgári jogok fejlődésére az jellemző, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak kezdeti elismerésétől az állampolgári jogok mind szélesebb katalógusának teljes elismerése irányába haladt.²⁴ Ezt a fejlődést mutatják a különböző szocialista államok alkotmányai, így hazánk alkotmánya is²⁵.

Hazánk viszonyait vizsgálva, mindenekelőtt az állapítható meg, hogy az emberi jogok gondolata először a magyar jakobinusok munkáiban jelent meg. Az emberi jogok egyes elemeinek jogi szabályozása a múlt század 70-es éveiben kezdődött el, azonban a későbbiekben nem terjedt ki az emberi jogok széles körére. Így pl. 1875-ben az egyesületi jogról, 1913-ban a gyülekezési jogról jelent meg jogi szabályozás. Ezek azonban nem elsősorban az emberi jogok biztosítása végett születtek. Az emberi jogokról a maga teljességében hazánkban először az 1919-es Tanácsköztársaság alkotmánya rendelkezik. A Horthy-korszak időszakában nem ismerték az emberi jogokat hazánkban. A felszabadulás után az 1946. I. tv. foglalta először össze az emberi-állampolgári jogok egy bizonyos rendjét. Ez a szabályozás azonban magán viselte a természetjogias felfogást.

Az 1949-es alkotmány azonban már marxista alapon foglalkozik az emberi-állampolgári jogokkal és kötelezettségekkel. Az alkotmányban rögzített állampolgári jogokat az alábbiakban foglalhatjuk össze. Az első csoportba a munkához, a pihenéshez, az üdüléshez, az egészséghöz, a művelődéshez való jogok tartoznak. Nem kétséges, hogy ezek a gazdasági, szociális és a kulturális jogok részei, melyeknek érvényesülését a különböző gazdasági, szociális és kulturális létesítmények és intézmények biztosítják, a társadalmi szervekkel együtt. A második csoportba tartoznak: a törvény előtti egyenlőség joga, a nők egyenjogúsága, a házasság-, a család-, az ifjúság védelmé, a néphez hű értelmiség kifejlődésének támogatása. A harmadik csoportba tartozó jogok: a lelkiismeret-, a vallás-, a szólás-, a sajtó-, a gyülekezési-, egyesülési-, a személyi szabadságjogok, a levéltitok, az állampolgárok sérthetetlenségének, valamint a magánlakás szabadságának joga.

A fentiekben felsorolt emberi-állampolgári jogokat az államunk területén tartózkodó külföldi állampolgárok, mint politikai lények számára is biztosítja alkotmányunk, kivéve a kifejezetten politikai jogokat. A menedékjog is ide tar-

²⁴ Szabó Imre: Az emberi jogok. Bp. 1968. 47. p.

²⁵ 1972. I. tv. az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről. VIII. fejezet.

tozik, de csak azok számára biztosítja alkotmányunk, akiket demokratikus magatartásukért üldöznek.

Az 1972-es alkotmánymódosítás tovább építette és fejlesztette hazánkban az emberi-állampolgári jogok katalógusát is. E továbbfejlesztés mindenekelőtt abban jelentkezett, hogy az alapvető állampolgári jogokat és kötelezettségeket általános állampolgári jogként és kötelezettségként határozza meg a módosított alkotmány. Korábban ugyanis az alapvető állampolgári jogokat csak mint a dolgozók jogait fogalmazta meg. A módosított alkotmány továbbá leszögezi, hogy az emberi-állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni, elválaszthatatlan kapcsolatban az állampolgári kötelezettségekkel. Ami pedig az egyes emberi-állampolgári jogokat illeti, a módosítás alapján új jogként fogalmazódott meg a közügyek intézésében való részvételnek a joga és ezen belül a közérdekű javaslat tételének a joga. A módosított alkotmány biztosítja az anyagi ellátáshoz való jogot munkaképtelenség, öregség és betegség esetére, valamint a tudományos és művészeti alkotótevékenység szabadságát. Szélesíti az emberi-állampolgári jogokat az alkotmánymódosítás azáltal is, hogy kinyilvánítja a Magyar Népköztársaság területén levő minden nemzetiség egyenjogúságát és az anyanyelven való oktatás mellett rendelkezik az anyanyelv használatának a jogáról is.

Általában megállapítható, hogy az állampolgári jogok érvényesülését nem csupán az alkotmány, hanem ehhez képest külön törvények is biztosítják. Ezek körébe tartozik pl. az államigazgatás területén az államigazgatási eljárási törvény, vagy a munkajog eljárási szabályai és a polgári, ill. a büntető eljárásjogok szabályai. Az emberi-állampolgári jogok lényegében a szocialista államnak — ezen belül a közigazgatásnak — a viszonyát (követelményeit) fejezik ki az állam polgáraihoz, azok létfeltételeihez, ami fordítva is áll, nevezetesen, hogy az emberi-állampolgári jogok az embernek, mint társadalmi lénynak a viszonyát (követelményeit) fejezik ki a szocialista állammal (a közigazgatással), az azt végső fokon meghatározó termelési-gazdasági viszonyokkal kapcsolatban.

A közigazgatási szerveknek is be kell tartani és biztosítani kell az emberi-állampolgári jogokat, mint erkölcsi és jogi követelményeket. A közigazgatás tevékenységét ebből a szempontból az alkotmánytörvények és egyéb jogszabályok határolják körül. Ennek megértése és elmélyítése szempontjából fontos aláhúzni, hogy a szocialista társadalomban az emberi-állampolgári jogoknak kettős sajátossága²⁶ van: egyik sajátossága abban foglalható össze, hogy az államot általában, s így a közigazgatási szerveket is kötelesség terheli az emberi-állampolgári jogok gyakorlati megvalósítását illetően. A másik sajátossága pedig az, — az állampolgárok oldaláról nézve —, hogy az emberi-állampolgári jogok alanyi jogként jelentkeznek. E kettős sajátosságból kiindulva lehet választ adni a már korábban felvetett kérdésekre. Az első kérdéssel kapcsolatban ki kell emelni, hogy az emberi-állampolgári jogok biztosítása állami, közigazgatási feladat is. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás feladata pl. a kulturális nevelőtevékenységen, vagy a gazdasági-szervező tevékenységen, valamint a társadalmi rend védelmére irányuló tevékenységen keresztül biztosítani az emberi-állampolgári jogok érvényesülését. Az emberi-állampolgári jogok ugyanis a szocialista állam funkcióinak az azt megvalósító közigazgatási tevékenységnek tartalmi elemei. A szocialista állam kulturális nevelő funkciója ebből adó-

²⁶ Szabó Imre: i. m. 215. p.

dóan pl. akkor valósul meg, ha érvényre juttatja az oktatáshoz való jogot, a művelődéshez való jogot, a neveléshez való jogot, a kultúrához való jogot. De így van ez a szocialista állam gazdasági szervező funkciójával összefüggésben is. A szocialista állam gazdasági szervező funkciója is akkor valósul meg, ha érvényesül a munkához való jog, az anyagi ellátottsághoz való jog, stb. A társadalmi rend védelmének is van egy állami köteleességoldala, vagyis állami felelősségi oldala és megállapítható az, hogy a társadalmi rend védelme mint állami funkció akkor valósul meg, ha érvényesül pl. a törvény előtti egyenlőség joga. A közigazgatásnak is kötelessége az emberi jogok akadálymentes érvényesítésének biztosítása, érvényesülésük pozitív feltételeinek megteremtése, a szabályozáson túl is. Az első kérdés tehát kapcsolatos az emberi-állampolgári jogok első sajátosságával és összefügg az állami politikával is, ezen belül annak gazdaságpolitikájával, kulturális politikájával, szociális politikájával, közigazgatás-politikájával, stb. A szocialista állam ugyanis az általa és az őt irányító szervek által kialakított politikában szögezi le az emberi-állampolgári jogok biztosítását, azaz pl. a kultúrpolitika alapján juttatja érvényre a különböző emberi-állampolgári jogokat, vagyis végez pozitív tevékenységet ebben az irányban.

A második kérdéssel kapcsolatban ki kell emelni az emberi-állampolgári jogok második sajátosságát annak alanyi-jogi jellegét és utalni kell az alanyi jogok társadalmi alapjára és garanciáira. Az emberi-állampolgári jogok, mint társadalmi igények létrejötte általában a társadalmi ellentétekkel, feszültségekkel függenek össze, amelyeknek egyik pólusa az állam, a másik pedig az egyén. A szocialista országokban is léteznek politikai jellegű feszültségek, jól-lehet, az osztályellentétekből adódó feszültségek már megszűntek. Ilyen jellegű feszültség, konfliktus adódik pl. az igény és az igény kielégítésének lehetősége között, vagy az általános társadalmi érdek elsőlegessége és az egyéni érdek másodlagossága között. Tagadhatatlan ugyanis az, hogy a közigazgatási szervek és az állampolgárok között lehetnek eseti ütközések és érdekellentétekből adódó viták. Általában megállapítható azonban, hogy a szocialista társadalomban az állam, a közigazgatás és az ember (állampolgár) nem áll elvileg szemben egymással, nincs közöttük lényegi ellentmondás, a társadalmi osztályok is (a munkásosztály és a parasztság) a szocialista állam mellett és nem azzal szemben állnak.

Az ember, az állampolgár gyakorlatilag azonban nem az állammal, mint egésszel, hanem annak egyes szerveivel, így pl. a közigazgatás szerveivel kerülhet összeütközésbe, amikor jogainak érvényesülését igényli. Ekkor jelentkezhetnek, illetve jelentkeznek a konfliktusok. A közigazgatási tevékenység és az egyéni-állampolgári igények közötti esetleges konfliktusoknak a lehetősége a közigazgatási szerv törekvése és az egyén konkrét törekvése között támadhat. Az egyén ugyanis, mindig az egyedi esetet látja maga előtt, azt, amellyel kapcsolatban jogában sértettnek érzi magát, mert emberi jogát — úgymond — tőle megtagadták. Ezzel a konfliktussal összefüggésben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az ilyen szemlélet egyoldalú, mert nem nézi a kérdést általában, vagyis nem nézi az emberi jogok konfliktusmentes megvalósulásának a mennyiségét és minőségét, az emberi jogok tömeges érvényesülését. A konfliktus másodszor adódik abból, hogy a közigazgatási szerv elsősorban az emberek általános érdekére van figyelemmel, az egyén pedig elsősorban egyéni érdekét szeretné biztosítani. Ebből adódóan is konfliktus keletkezhet. Ez a konfliktus azonban természetes is lehet, hiszen az emberi jogok el-

sősorban az ember egyéni érdekeit biztosító tételek, ezek a tételek azonban csak az általános társadalmi érdek keretei között érvényesülhetnek, amennyiben nem rendelődnek alá az általános társadalmi érdeknek, akkor nem érvényesülésük természetes.

A konfliktus harmadszor adódhat abból is, hogy mind a közigazgatási szerv, mind pedig az egyén nem tévedhetetlen. Előfordul ugyanis tévedés, téves értelmezés. Az állami szerv is értelmezheti tévesen az általános társadalmi érdeket, de az egyén is, az állampolgár is tévedhet egyéni érdekeit illetően.

A fenti problémakörökkel összefüggésben igen lényeges a keletkezett konfliktusok feloldásának a problematikája. Mindenekelőtt az állapítható meg, hogy a közigazgatási szerv is hatalmi szerv és ebből adódóan az emberi-állampolgári jogok fokozott védelmet igényelnek az általános érdek keretein belül. Az állampolgárok és a közigazgatási szervek közötti eseti összeütközések és szembenállások során az emberi-állampolgári jogok több funkciót töltenek be. Mindenekelőtt védik az állampolgárt, azt akinek védendő és jogos érdeke van. Figyelmeztetik továbbá a közigazgatási szerveket arra, hogy olyan területen járnak, ahol fokozottan fontos jogokat kell tiszteletben tartani és el kell kerülni e nevesített jogok megsértését. Meg kell azonban állapítani, hogy a közigazgatási szervekkel szemben ténylegesen és jogilag is gyengébb fél mindig az állampolgár volt és marad, így az állampolgárt a nevesített jogok oldaláról fenyegetheti veszély a közigazgatási szervek részéről. A közigazgatási szerveknek ugyanis a szocialista társadalomban is bizonyos mértékig előnyös a helyzetük az állampolgárokkal szemben. Ez abban fejeződik ki, hogy a közigazgatási szervek igazsága addig, amíg a garanciák működésbe nem lépnek, vagyis a közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslati rendszer nem hat, erősebb, mint az állampolgárok igazsága az egyedi vitás ügyeknél. (Probléma abban az esetben lép fel, ha az állampolgár nem él a jogorvoslati lehetőséggel).

A szocialista állam közigazgatási szervei és az egyén között jelentkező konfliktusok működési zavart fejeznek ki és utalnak a zavarlehetőség nagyságrendjére. Ezek a konfliktusok tényezői az emberi-állampolgári jogok érvényesülése megítélésének, de ezen az alapon nem lehet az emberi-állampolgári jogok nem érvényesüléséről beszélni. A garanciáknak különös jelentősége van, mert biztosítják, hogy az egyén részesedjen az emberi-állampolgári jogokból, biztosítják azt, hogy a közigazgatási szervek eleget tegyenek kötelezettségeiknek, vagyis megfelelő feltételeket teremtsenek az emberi-állampolgári jogok érvényesülésére, esetleg a társadalmi szervek segítségének a bevonásával is.

Általában megállapítható, hogy az emberi-állampolgári jogok biztosítása, a közigazgatási szervek és az állampolgárok közötti konfliktusok gyakorisága az állam lényegével függ össze és az egyént az állam egyes szerveivel, jelen esetben a közigazgatás szerveivel hozza kapcsolatba, vagy állítja szembe. A konfliktusok gyakorisága függ egyrészt a garanciák mechanizmusának érvényesülésétől, valamint attól, hogy a közigazgatási szervek előtt mennyire vált ismeretessé, hogy az emberi-állampolgári jogok — a jogok és kötelezettségek rendszeréből, mint nevesített alapjogok kiemelkednek.

Az emberi-állampolgári jogok presztízsének biztosítása céljából rendkívül fontos a közigazgatási szervek jogorvoslati hatáskörének rendezése és működtetése. Helyes volna, ha a közigazgatási szervek és ezek között a végrehajtó bizottság, a vb-titkár, a szakigazgatási szerv vezetője, valamint a szakigazgatási szerv általános jogorvoslati hatáskörében külön szerepelne az emberi-ál-

lampolgári jogokkal összefüggő jogorvoslati hatáskör, akár panasz, akár felügyeleti ellenőrzés vagy ügyészi óvás vagy fellebbezés során, stb. kerül sor a jogorvoslati eljárásra. Véleményünk szerint ez is elősegítené a nevesített alapjogok presztízisének emelését. Természetesen elképzelhető volna más megoldás is, pl. a tanácsi tisztségviselők, valamint a tanácsi bizottságok hatásköre is figyelembe vehető ebből a szempontból.

Az emberi-állampolgári jogok érvényesülését empirikus-szociológiai módszerekkel is lehetne vizsgálni. Ebben az esetben azonban nyilván a jogorvoslat során elbírált ügyeket kellene elemezni egy meghatározott időszakban, kiválogatva azok közül az emberi-állampolgári jogokkal összefüggő ügyeket. Egy ilyen vizsgálat nyilván elősegítené az olyan jogalkotást, amelyben külön szerepelne — jogorvoslati hatáskörben — az emberi-állampolgári jogokkal összefüggő fenti feladat megoldása.

4. §. A közigazgatás és a közvélemény

A közvélemény nem más, mint a társadalmi tudat sajátos kifejezési formája egy bizonyos társadalmi (szélesebb réteget érintő) problémával kapcsolatban, amely értékelő módon és konfliktusos formában fejeződik ki. A közvélemény számos sajátos vonással rendelkezik és ahhoz, hogy kialakuljon, az információs fok igen lényeges.

A közvélemény egyik lényeges sajátosságát vesszük figyelembe továbbá, nevezetesen azt, hogy alakítható és befolyásolható. A közvélemény ezen sajátosságából adódik azon kérdés vizsgálatának a szükségessége, hogy a közigazgatás, mint szervezet és tevékenység, az abban levő státuszok (szerepek) milyen jelentőséggel bírnak a lakosság, általában az állampolgárok összességének befolyásolásában, a közvélemény alakításában.

A polgári társadalomban a burzsoázia, mint uralkodó osztály számára — ideológiai, osztályszempontból — a fenti kérdés különös jelentőségű. A lakosság egyes tagjai gondolatvilágának, főként politikai tudatának és ezen keresztül magatartása alakításának, más szavakkal a közvélemény irányításának²⁷ nagy szerepe van a polgári társadalomban. A közvélemény irányítása a modern hírközlő eszközök és a reklámtechnika segítségével megy végbe. Ez utóbbiak tehát az ideológiai osztályharc jelentős tényezői, a burzsoá uralkodó osztály oldalán. A polgári közigazgatási szervek is tevékenységükkel jelentős szerepet játszanak a közvélemény befolyásolásában. A közigazgatási szervek e jellegzetességeit figyelembe véve, a polgári társadalmakban nagy figyelmet fordítanak a közigazgatási dolgozóknak a tőkés rendszerhez fűződő viszonyához. Ebből az adódik, hogy a közigazgatás dolgozóinak nemcsak el kell fogadnia a tőkés berendezést, hanem eszmeileg ki is kell állni mellette. Ezt segíti elő az az eszmei „alap”, más szavakkal támaszték, amit az oktatás, a képzés során szerez a közigazgatási dolgozó, a technológiai-technikai ismeretek mellett. Ebből adódóan nem fogadható el néhány polgári teoretikusnak az a nézete, hogy a közigazgatást illetően is depolitizálódás megy végbe²⁸. Nem fogadható el a polgári technokratikus államideológiák azon tétele sem, hogy a kapitalista állam (de szerintük a szocialista állam is) és ezen belül a közigazgatás — a

²⁷ Manipuláció. (A tudatiparról.) Bp. 1969. 23. p.; 91. p.; 101. p.

²⁸ Moulin, L.—Norrenberg, D.: Upoliticznienie administracji. (Polemika między socjologiem a funkcionarinszem administracji.) Studia Nauk Polit. 1974. Nr. 3.

tudományos-technikai forradalom következtében — elvesztette politikai jellegét, mert az apolitikus technokraták (ezek között a közigazgatási dolgozók is), a tudományos-műszaki civilizáció dologi törvényszerűségeit²⁹ fejezik ki csupán, amikor részt vesznek az állami-tudományos-műszaki döntési folyamatokban. Az általuk reklámozott új módszerek (pl. a szervezés, a szociális és kommunikációs technika, stb.) arra szolgálnak, hogy manipulálják a lakosságot, elhitesék velük, hogy a kapitalista állam a közérdek megvalósítója, olyan eszköz, amely kiegyenlíti a munkaadók és a munkát vállalók érdekeit, azért, hogy integrálják őket a kapitalista rendszerrel.

A szocialista társadalomban sem lehet lebecsülni a közvélemény alakítását, formálását. De nem lehet a lakosság véleményének befolyásolását túlbecsülni sem. A szocialista társadalmakban a lakosság befolyásolása, a lakosság közvéleményének alakítása, formálása, a propaganda és az agitáció útján megy végbe. A szocialista társadalmakban a propaganda különböző eszközökkel, elsősorban a rádió, a televízió és az újság felhasználásával eszméket juttat el a lakossághoz és ezen keresztül — gondolkodásra készítve — próbál hatni az állampolgár döntéseire, cselekvéseire. Ez pedig nem jelent mást, mint azt, hogy a propaganda — jóllehet nem csupán a közigazgatáson keresztül jelentkezik — tényező a közvélemény alakításában, a szocialista közgondolkodás és aktivitás kifejlesztésében. A közigazgatásnak az a tevékenysége, amely a közvélemény alakítását, formálását végzi, mintegy beavatkozásnak tekinthető az egyén gondolkodásába, cselekvésébe. A propaganda általában és így a közigazgatási szervek által végzett propaganda is, elősegíti az egyén integrálódását a szocialista célokkal, különösen azáltal, hogy cselekvéseket javasol, melyeket a szocialista állampolgár követ.

„A propagandának általában két alapvető stratégiai lehetősége van: vagy a közvéleményben már meglevő tendenciákat erősíti, vagy ellenkezőleg a propagandacélok szempontjából károsnak, vagy hátráltatónak ítélt tendenciák hatásának gyengítésére törekszik”, vagy mindkettőre. Nem kétséges az sem, hogy „amikor a propaganda az erősítőhatást követi, a propagandatartalmak általában nyíltak, szövegjellegűek, míg ha ellenkező stratégiára kényszerül, akkor tartalma inkább mögöttes szövegjellegű: a háttérben észrevétlenül dolgozva kívánja aláásni a közvélemény „szövegében” megszilárdult nézeteket, ítéleteket”.³⁰ A propaganda „szöveg” erősítő és gyengítő hatása, a „szöveg” tartalmának megmagyarázását igényli. Szöveg alatt általában a szó mellett az írás, a jelek-jelzések és a szimbólumok értendők, a közvélemény esetén azonban elsősorban a szó, amely mondatokban fejez ki előítéletet, esetleg rémhíreket, vicceket, de pozitív attitűdöket, véleményeket is. A propaganda mindenekelőtt ideáltipikus állapotba kívánja eljuttatni a közvéleményt.

Az állampolgárok a szocialista társadalomban is különböző gondolatokkal, nézetekkel, vágyakkal, szokásokkal, hajlamokkal stb. bírnak. A propaganda legfőbb feladata éppen ezért abban van, hogy alakítsa ezeket a gondolatokat, vágyakat, szokásokat, hajlamokat. Csakis így lehet bevonni az embereket a szocialista átalakulási folyamatba, így lehet hatást gyakorolni az ember tudatára, érzelmeire és akaratára. A propaganda természetesen sokrétű, bennünket

²⁹ Schelsky, H.: Der Mensch in der Wissenschaftlichen Zivilization. Auf der Suche nach Wirklichkeit. Düsseldorf—Köln. 1965. 439. p.

³⁰ Szecskő Tamás: Kommunikációs rendszer — köznapi kommunikáció. Bp. 1971. 154—155. p.

elsősorban a politikai propaganda érdekelt. A politikai propaganda fogalmát a szociológiai irodalomban *Szulczewski M.* a következőképpen határozza meg: „a közösség céltudatos, meggyőző és politikailag motivált befolyásolása annak érdekében, hogy az emberek viselkedésének formálásával elérjük a kívánt magatartást”.³¹ A fenti meghatározás rámutat arra, hogy a közvélemény alakítása tulajdonképpen a kívánt magatartás elérésére irányul. A kívánt magatartás kialakítása pedig a tudaton keresztül lehetséges és ez a kívánt magatartás számos jelenségben fejeződik ki, pl. szavazatok számában, de nem lehet mindig közvetlenül mérni. A kívánt magatartás elérése során ugyanis valaminek az abbahagyása, valamitől való tartózkodás is igényelhető, vagy csupán irányt is adhatunk a cselekvés számára. Az emberekben ugyanis különböző stabil és nem stabil, átgondolt és kevésbé átgondolt nézetek vannak, olyan nézetek, amelyek formálhatók, befolyásolhatók. Természetesen mindig figyelembe kell venni azt, hogy a társadalomban különböző osztályok és rétegek vannak, és hogy az ember mikrokörnyezet³² által is meghatározott, éppen ezért ezeket a nézeteket nem szabad a társadalmi helyzettől és a közvetlen környezettől függetlenül vizsgálni. Általában megállapítható, hogy a közvélemény befolyásolása a közigazgatási szervek politikai propagandatevékenységével is végbemegy és ebből adódóan a fenti fogalom a közigazgatási szervek propagandatevékenységére is alkalmazható. Ez más szóval azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek is végeznek céltudatos, meggyőző, az emberi magatartásokat befolyásoló, ill. orientáló, életmódot és életfelfogást formáló és a cselekvőkészséget alakító tevékenységet. Mindez más szavakkal úgy is megfogalmazható, hogy a közigazgatási szervek mivel jelentős helyet foglalnak el a társadalom politikai rendszerében, egyben intézményesített propagandatevékenységet is folytatnak, magyarázzák döntéseiket. A propaganda ily módon a politikai rendszer elemei kölcsönös kapcsolatainak eredményeként jelentkezik, melyben a közigazgatási szervezet a lakosság véleményének formálását, alakítását is végzi. A közigazgatási szervezet ily módon a propagandacélok kidolgozója és szervezője is, más szervek mellett, különösen a pártszervek mellett, s ez utóbbi a szocialista társadalomban különös jelentőségű, hiszen a párt jelentős propaganda- és agitációs tevékenységet végez.

Ami pedig a propaganda- és agitáció különbségét illeti, a helyzet a következő: már a fogalomból is kitűnt, hogy a propaganda nem egy eszmét közvetít a lakosság felé, hanem több eszmét és ebből már világos a kettő közötti különbség. Az agitációt nevezhetjük mikropropagandának, a propagandát pedig makropropagandának. Természetesen a közigazgatási dolgozók vezető és ügyintéző rétegeinek mindkettőt teljesítenie kell. A propagandával kapcsolatban még elmondhatjuk, mielőtt annak funkciójáról beszélünk, hogy a propaganda olyan eszköz, amellyel nemcsak értékeset, hanem középszerűt is lehet terjeszteni, hiszen a közlési folyamat során a terjesztő és befogadó felé nem csupán értékes tartalmat közölhet. A propagandával függ össze az igazság és a hamisság kérdése is. Ezzel összefüggésben felvetődik a kérdés, hogy a propaganda adhat-e hamis információt, erre, mint tudatos torzításra, számos példa hozható fel a történelemből. A propaganda mindig összefügg a meghatározó

³¹ *Szulczewski, M.*: A politikai propaganda. Bp. 1964. 52. p. *Szecső Tamás*: I. m. 163—170. p. *Aranguren, J. L.*: Soziologie der kommunikation. 1969. 302. p.

³² *Szurcev, Ju. V.*: Mikroszreda i licsnoszty. Moszkva, 1974. Vö. *Taraszenko, A. A.*: Obscsesztyvennoe mnyenyie i povedenia licsnosztyi. Moszkva, 1975. 130. s. köv. p.

osztály- és rétegérdekekkel is. Ebből a szempontból megállapítható, hogy nem minden propaganda engedheti meg magának, hogy nyíltan felfedje igazi szándékait. Az is megállapítható, hogy a propagandatevékenység eredményességét számos tényező befolyásolja, amelyeket nem lehet sohasem figyelmen kívül hagyni. Ezek közé tartozik a közlés tartalma, a befogadó egyénisége, az a konkrét társadalmi szituáció, amelyben a propagandatevékenység folyik.

A propaganda a mindennapi tudatot és az egyéni tudatot, ezeken belül elsősorban a politikai tudatot törekszik befolyásolni az elméleti tudat (ideológia és a tudomány) segítségével. Az egyéni tudat az egyéni létfeltételeket (beosztást) tükrözi és szubjektív. Az egyének és nemzedékek beleszületnek a társadalmi tudatrendszerbe, ezen belül a mindennapi tudatrendszerbe is, amely megőriz bizonyos tradíciókat, sőt nemzetközi tradíciókat is képes átvenni. A mindennapi tudat, mint csoporttudat empirikus tapasztalatokon nyugszik és a különböző nézeteket, az életigazságokat, közmondások, valamint előítéletek, beállítódások (attitűd) formájában fejezi ki, nem elméleti jellegű gondolkodás formáiban. Mivel csoportos létfeltételeket fejez ki, nem azonosítható az egyéni tudattal és pozitív-negatív oldalt foglalhat magában. Nem kétséges, hogy az emberek nagy többsége a társadalmi jelenségeket és folyamatokat a mindennapi életvitel értékei alapján ítéli meg, amíg a közigazgatás (s általában az irányító szervek) ideológiai értékek és érdekek alapján. A propagandának ily módon a mindennapi tudat ismeretelemének és véleményelemének alakításával kapcsolatban vannak feladatai. Az ismeretek többrétűek és differenciáltak, a propagandának a tapasztalati ismeretet kell felelmei az elméleti ismeret szintjére, amely ideális, szükséges és tényleges lehet a társadalmi helyzettől és az érdeklődéstől függően³³. A közvélemény megnyerése a mindennapi tudaton keresztül lehetséges. Erre alapozva lehet elméleti tudásanyagot közvetíteni és elvárni, hogy az emberek a mindennapi tudáson túlmenő társadalmi összefüggéseket megértő és látható következtetésre jussanak.

A propagandatevékenységnek számos alapelve is van és beszélnek az irodalomban annak fázisairól (összpontosító fázisról; mozgósító fázisról; aktivizáló fázisról stb.); típusairól (pozitív, negatív, nyílt, leplezett, alkotó stb. típusok), eszközeiről (a tömegkommunikációs eszközökön túl ide sorolják a filmet, a különböző kiadványokat, a különböző bemutatókat, jelképeket és jelszavakat)³⁴. Igen lényeges a propagandatevékenység értékelésének a kritériumait is figyelembe venni. Ebben a vonatkozásban különösen két tényező jelentkezik. A propagandatevékenységet értékelni lehet a hatékonyság szempontjából. Ebben az esetben a hatékonyság fogalma átfogja a propaganda eredményességét, hasznosságát, sőt gazdaságosságát is. A propagandatevékenység hatását a ráfordítással, valamint a következményekkel is mérhetjük. Nem kétséges továbbá, hogy a propagandatevékenység értékelésének egy igen lényeges kritériuma a szocialista erkölcs a maga egészében. A propagandacélok, a propagandamódszerek az eszméi, politikai tartalom, és annak humanista tartalma oldaláról is értékelhetők. Ezek figyelembevétele tehát alapvető és vonatkoztatható a közigazgatási szervek propagandatevékenységére is, amelyek kibontakozása, illetve kibontakoztatása igen lényeges a szocialista fejlődés szempontjából is. Figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy a propagandával és agitációval kapcsolatban fentiekben elmondottak a közigazgatási szervek agitációs és propagandatevékeny-

³³ S. Molnár Edit: Véleményalkotás és információszerezés. Információtól a közéletig. Bp. 1974. 33—50. p.

³⁴ Szulczewski, M.: i. m. 155. p.

ségére is vonatkoznak. A továbbiakban vizsgáljuk a közigazgatási szervek propagandatevékenységének funkcióit. Szulczewski M., a propaganda funkcióit vizsgálva megállapítja, hogy azok többértékűek. Beszélhetünk a propaganda: 1. beavatkozó funkciójáról; 2. alakító funkciójáról; 3. gyakorlati funkciójáról; 4. ismeretközlő funkciójáról; 5. eszmei-nevelő funkciójáról³⁵. A propaganda-, vagy a tájékoztató eszközök funkcióit az előzőekhez képest másként is meghatározzák az irodalomban. Afanaszjev szerint „a tömegtájékoztatási eszközök fő funkciói: politikai-nevelő, propaganda- és irányító, valamint szervező funkciók. Ezek az eszközök — írja —, beviszik az emberek tudatába a párt és az állam politikájának lényegét, az igazgatási döntéseket, eligazítják őket a társadalmi események tömegében, híreket és kommentárokat visznek nekik, felvilágosítanak és meggyőznek, javasolnak és felhívnak, serkentik és szervezik a tömegeket, formálják a közvéleményt, erősítik a társadalmi értékek és magatartásminták rendszerét”³⁶. A fenti idézet sokrétűen mutatja be a tájékoztatási eszközök fő funkcióit. Különösen fontos azonban témánk szempontjából, hogy az igazgatási-közigazgatási döntésekről (és általában a közigazgatási szervek tevékenységéről) való tájékoztatást, eligazítást, kommentálást, felvilágosítást, meggyőzést és vele kapcsolatos felhívást, sőt megvalósításának szervezését is kiemeli, esetleg a vele kapcsolatos javaslatokkal. A propaganda- és a tömegkommunikációs eszközök funkciói azonban csak részben esnek egybe és a propaganda tömegkommunikációs eszközök igénybevétele nélkül is jelentkezik. Ezeket a funkciókat a közigazgatásban dolgozók propaganda tevékenységének is el kell látni mindig koordináltan — szocialista viszonyok között — a párt propaganda- és agitációs munkájával.

A közigazgatási szerv propagandája beavatkozó (szabályozó, irányító) funkciójának lényege abban foglalható össze, hogy a bizonytalan meggyőződésen alapuló véleményt egyértelművé teszi pl. döntéseivel kapcsolatban, és irányít ad: az emberek érzéseinek és az eseményre való reagálásának. Olyan magatartás kialakítását célozza a propaganda beavatkozó funkciója — nyilván a tudat befolyásolásán keresztül — amely magatartás a legjobb, a legelőnyösebb. Kétségtelen, hogy ebben az esetben a motivációknak nagy szerepe van és a propaganda az ismeretekre épít elsősorban, de az indulatokat és a hangulatokat is figyelembe veszi.

A közigazgatási szerv propagandája alakító funkciójának lényege pedig abban koncentrálódik, hogy sokoldalúan és alaposan megvilágítja javaslatait, döntéseit a nevelői motívumok alapján, a spontán meggyőződésen, vagy szűk bázison alapuló véleménnyel szemben éppen az emberek közötti viszonyok megváltoztatása céljából. Az alakító funkció akkor és olyan kérdésekben dominál, amelyek arról szólnak, miként formálja az állampolgár saját viszonyát a valósághoz (a döntésekhez), hol keresse a vonatkozási pontokat.

A közigazgatási szervek propagandája gyakorlati funkciójának lényege az, hogy egy konkrét cél elérésére törekszik, arra, hogy a lakosság a propaganda által kívánt konkrét magatartást tanúsítsa. Ebben az esetben a közigazgatás is bemutatja a különböző célokat, céljai és az állampolgárok céljainak, érdekeinek azonosságát, valamint a célok elérésének lehetőségét, vagyis tanácsot ad a tevékenységhez és így irányít.

³⁵ Szulczewski, M.: i. m. 93. p.

³⁶ Vö. Afanaszjev, V.: A társadalmi információ és a társadalomirányítás. Bp. 1976. 341—342. p.

A közigazgatási szerv propagandája ismeretközlő funkciójának lényege, hogy ismereteket adjon a tényekről, a döntésekről és anyagot az értékeléshez. Ezzel segít az események megértésében. Itt mindig figyelemmel kell lenni arra, hogy a jelenre vonatkozó ismeret túltengése kedvez a perspektívátlanságnak, de eredményezhet pesszimista véleményeket is. A jövőre vonatkozó ismeretek előtérbe állítása viszont illúziókat eredményezhet, vagy hatástalan maradhat. A közigazgatási szerv propagandája eszmei, nevelő funkciójának lényege végül abban foglalható össze, hogy érzelmi-tudatos azonosulásra épülő meggyőződéses vélemény alakuljon ki, amely segíti az állampolgárt az új helyzethez való alkalmazkodási folyamatában, formálja, fejleszti tudatát, alakítja személyiségét.

Megállapítható az is, hogy a propaganda funkciói szoros kapcsolatban állnak egymással és nem határolódnak el élesen egymástól.

Véleményünk szerint a közigazgatási szervek propagandamunkájának, de agitációs munkájának is elő kell segíteni az ember közéleti pályán való szereplését (aktivitásának ilyen irányú kibontakoztatását), ismertetni kell a közigazgatási szervek működését abból a célból, hogy minél több ember lássa értelmét a közügyekbe való bekapcsolódásnak. Ez a tevékenység segíti elő annak a lenini követelménynek az érvényesülését, miszerint minden állampolgárt — még a szakácsnőt is — be kell vonni a közigazgatás munkájába. Ezt pedig egyrészt akkor lehet biztosítani, ha a lakosság magas fokú műveltséggel, iskolázottsággal, képzettséggel rendelkezik, másrészt pedig akkor, ha a közigazgatási szervek propagandamunkája arra irányul, hogy: 1. javaslataival, kezdeményezéseivel, az esélyek és lehetőségek feltárásával alakítja az állampolgár törekvéseit, nézeteit (ezen belül elégedetlenségi véleményét is) és konkrét kérdésekben cselekvésre buzdítja; 2. ha terjeszti a marxista, leninista ideológia alapvető értékeit abból a célból, hogy az állampolgárok képesek legyenek a körülöttük zajló eseményeket marxista módon értékelni. Ez segíti elő ugyanis az állampolgárok integrálódását³⁷ a társadalmi célokkal. Nem kétséges, hogy a fentiekben elmondott feladatok szoros kapcsolatban vannak a közigazgatási szervekről kialakult negatív sztereotípiák megszüntetésével is, az ismeretek és a reális vélemények előtérbe állításával. Ezek a negatív sztereotípiák (előítéletek) egyoldalú értékeléseket tartalmaznak, így például a közigazgatással kapcsolatban is, és akadályozzák a velük kapcsolatos társadalmi integrációt is. Ezek a sztereotípiák tulajdonképpen állandósult és megmerevedett vélemények és ily módon hosszú életűek. A közigazgatásról kialakult sztereotípiákat az egyén készen kapja és azokat mindig kritika nélkül fogadja el. A sztereotípiák azonban túlzást és hamis általánosítást jelentenek. Jóllehet, bizonyos korábbi tapasztalati magot magukban foglalnak. A sztereotípiák azt a célt szolgálják, hogy mentesítsék az egyént a mindenkori értékeléstől, döntéstől.

Tekintettel arra, hogy ilyen sztereotípiák a közigazgatással kapcsolatban is élnek a lakosság körében, éppen ezért igen fontos azok kiküszöbölése. A közigazgatási szervek propagandamunkájának feladatai közé tartozik a már meglevő meggyőzések megerősítése, ill. stabilizálása is. Azonban mindig vizsgálni kell e meggyőzések jellegét, mert konzervatív meggyőzések is, vagyis negatív meggyőzések is állandósulhatnak.

A közigazgatási szervek propagandamunkájának segíteni kell az emberek helyes magatartásának kialakításában, és ebben a folyamatban minden esz-

³⁷ Baumann Z.: I. m. 228. p.

közt fel kell használnia az erőszak kivételével. Ebből a szempontból igen érdekesen mutat rá Szulczewski M. arra, hogy a propaganda — és ezen belül a közigazgatási szervek propagandamunkája is — az általuk megvalósított külső vezetéssel összefüggésben egy belső vezetést is végez a társadalomban.³⁸ A propagandamunka, ill. az agitáció a belső vezetés körébe tartozik. A jogszabályok viszont a külső vezetés körébe. Addig, míg a jogszabályokkal történő vezetése a társadalomnak végső soron a kényszerre, ill. az erőszakra is támaszkodhat, a társadalom belső vezetése mindig az ösztönzésre és a meggyőzésre építhet.

A közigazgatási szervek propaganda-, azaz közvéleményt alakító és irányító tevékenységének vizsgálata során fel kell hívni a figyelmet, hogy a propaganda a köztudatban bizonyos mértékig lejáratos fogalom, főként a polgári társadalmakban. Vannak ugyanis olyan polgári nézetek, amelyek a propagandát kényszerítő tevékenységként, rábeszélő tevékenységként értékelik. Kifejtik, hogy a propaganda manipuláló tevékenység, trükkökkel operáló tevékenység és általában azt célozza, hogy a lakosság higgyen abban, amit a hatalmon levők akarnak, és gyűlölje azt, amit a hatalmon levők gyűlölnék. Mi nem fogadjuk el a fenti nézeteket, azonban valljuk, hogy a propagandának fontos jelentősége van a szocialista társadalomban is. A propaganda alapvető célja ugyanis — figyelemmel egyéb szervekre, különösen a marxista pártoknál a szocialista társadalomban végzett propaganda- és agitációs munkájára —, hogy meggyőzően hirdesse a marxista elmélet igazságát, a párt politikáját: sokoldalúan magyarázza az eseményeket, törekedjen a megértetésükre: mutassa be hitelesen eredményeinket; járuljon hozzá a munka társadalmi tekintélyének emeléséhez; segítse elő az olyan légkör kialakítását, amelyben elszigetelődik a szocialista együttélést sértő magatartás; segítse az aktív véleménycsere kialakítását az állampolgárok között; adjon választ a szocialista építés mindennapos problémáira, járuljon hozzá a párt befolyásának kiszélesítéséhez; utasítsa el az ellenséges propagandát, az ellenpropagandát, vagyis állítsa szembe a marxista nézetek igazát, az idegen nézetekkel, ajánlásokkal, törekvésekkel, felhívásokkal; mutassa be szocialista életmódunk és életformánk fölényét; erősítse a szocialista hazafiságot, a proletár internacionalizmust; bírálja a nacionalizmust, a kozmopolitizmust; a jobboldali és az ultraradikális, valamint a dogmatikus nézeteket; különösen a kispolgári nézeteket és szokásokat.³⁹

A szocialista közigazgatás propagandatevékenysége nem alkalmazhatja a politikai manipulációt, vagyis a közvélemény megdolgozását, hogy azt megfossszák az önállóságától, de olyan formában sem, miszerint előre elképzelt döntésnél támaszkodni lehessen rá. A közigazgatás előtt a szocialista társadalomban helyes célok állnak és nincs szükség manipulációra. A közigazgatás közvéleményformáló tevékenysége lehet közvetlen (amikor a közigazgatási dolgozók végzik azt) és lehet közvetett (amikor a sajtó, a rádió, televízió végzi azt). Ez utóbbiak azonban önállóan is adhatnak tájékoztatást. A közigazgatás propagandatevékenysége, amely a tudatra, a cselekvésre és kedvező értékelésekre kialakítására irányul akkor hatékony, ha nem magyaráz túl, ha nem merev, ill. parancsoló, ha érvei megfelelnek az adott társadalmi csoport tudásszintjének és azok érdekeivel összhangban van.

³⁸ Szulczewski, M.: i. m. 39. p.

³⁹ Az MSZMP XI. kongresszusa, Bp. 1975. 177. p., 210. p.

5. §. A közigazgatás és a munkaszervezetek

A szocialista társadalomban elsősorban a közigazgatási szervek irányítják, igazgatják a munkaszervezeteket, főként az állami vállalatokat és az állami intézeteket, mint a közvetlen emberi munka szervezeteit a szervező, valamint a jogalkotó és a jogalkalmazó tevékenységükön keresztül. Ezeket a munkaszervezeteket, vagy dolgozó kollektívákat az állam, a közigazgatás hozza létre és az állami-össznépi tulajdonból elkunonított vagyonnal rendelkeznek, feladataik ellátásához.

A) Az állami vállalat, mint alapvető gazdálkodási egység, önállóan gazdálkodik az állam, a közigazgatás irányítása alatt, a népgazdasági terv keretében. Az állami vállalatok mellett vannak azonban olyan gazdálkodási szervek is, (pl. a tanácsi költségvetési üzemek), amelyek nem állami vállalati formában működnek és tevékenységüknek nem elsődleges mértékegysége a nyereség elérése. Ezek a gazdálkodási szervek az előzőhöz képest korlátozott gazdasági önállósággal rendelkeznek, ugyanis az őket irányító közigazgatási szervek vagyoni eszközeiket elvonhatják, átcsoportosíthatják, de ki is egészíthetik. Más szavakkal, ezek a gazdálkodási szervek alá- és fölérendeltségi viszonyban vannak az őket irányító közigazgatási szervekkel, amelyek operatíván is irányítják őket. (Pl. konkrét utasításban meghatározhatják gazdasági tevékenységüket). A közigazgatási szervek végül közvetlenül is elláthatnak szervező-gazdasági tevékenységet. (Így pl. közútjavítás megszervezése). Vannak továbbá szellemi munkát végző gazdasági egységek (pl. kutató-, szervező intézetek) is⁴⁰. A szocialista társadalomban az ún. állami vállalatok irányítását vizsgálva, mindenekelőtt ki kell emelni, hogy az állam, a közigazgatás több minőségben jelen van a gazdaságban. Egyrészt mint tulajdonos, s így az általa létrehozott gazdasági szervezetek egy részét mint tulajdonos igazgatja, másrészt mint a politikai hatalom alanya, s ebből adódóan a jogi normák eszközeivel igazgatja a saját gazdasági szervezeteit is. Az állam, a közigazgatás tulajdonosi irányítótevékenysége ily módon többféle formában valósulhat meg: az ún. állami vállalatok irányításán keresztül, a gazdálkodási szervek irányításán keresztül, de közvetlenül is, emellett azonban tulajdonosi joga azáltal is realizálódik, hogy az anyagi javak jelentős részét közvetlen rendelkezésében tartja, a költségvetésen keresztül és ezekből juttathat vissza pénzeszközöket a gazdaságba, pl. beruházások állami finanszírozása formájában, ezzel is befolyásolni kívánja az ún. állami vállalatok tevékenységét. A szocialista állam, a közigazgatás, mint a politikai hatalom alanya is irányítja az állami vállalatokat, valamint az állam gazdálkodó egységeit a jogalkotáson és a jogalkalmazáson keresztül is. (Pl. bíróság dönt jogvitáikban). Az államnak, a közigazgatásnak a gazdaságra, így az ún. gazdasági vállalatokra való elsődleges hatása ugyanis a jogi szabályozás útján valósul meg és az állam, a közigazgatás, amikor jogszabályokat hoz létre, mint a politikai hatalom alanya jár el.

Általában megállapítható, hogy az államnak, a közigazgatásnak a tulajdonosi irányítási joga és az államhatalmi irányítási joga szorosan összefügg egymással, hiszen pl. a tulajdonosi irányítás jogi normáit is az államhatalom állapítja meg. Ebből vitathatatlan, hogy a tulajdonosi igazgatás is mindig osztálypozícióból történik, vagyis a szocialista állam esetén a munkásosztály

⁴⁰ Berényi Sándor: Az állami tevékenység néhány elméleti kérdése a gazdaság-irányítás új rendszerében. Állam és Igazgatás. 1969. 680—693. p.

pozíciójából. Az is következik a fentiekből, hogy az állam, a közigazgatás a népgazdaság állami irányítási rendszerének a része, bár az egyéb szervezeteket és eszközöket, módszereket is magában foglal. A szocialista állam hatalmi tevékenysége, amely politikai hatalmi alanyiságból következik, szintén megkívánja, hogy az állami gazdálkodó szervezetek elkülönüljenek az állami közigazgatási szervektől, hogy a gazdasági forgalom önálló alanyaivá váljanak.

A szocialista országokban a vállalatirányítás kérdéseit vizsgálva a közigazgatási szervek szerepe összefügg azzal, hogy milyen gazdálkodási rendszer alakult ki a fejlődés folyamán. A szovjet szocialista társadalomban pl. kezdetben olyan gazdálkodási rendszer érvényesült, amelyben bizonyos iparigazgatóságok érvényesítették közvetlenül az állam, a közigazgatási szerveknek a jogait, más szavakkal az állam tulajdonosi jogosultságait. Ezek az ipari főigazgatóságok jelentős hatáskörrel rendelkeztek a vállalatok tevékenységének finanszírozására, az előállított termékekre, szolgáltatásokra a vállalatok minden részletmunkáját igyekeztek meghatározni, ezért nagymértékben felduzzadtak. Ez az időszak a hadikommunizmus időszaka volt. A történeti fejlődés további szakaszában a Szovjetunióban a közigazgatási szervek a trösztökön keresztül irányították a vállalatokat. A trösztök a vállalatoknak bizonyos önállóságot adtak. Bár a vállalatok teljes önállóságát nem biztosították, jóllehet nem volt olyan hatalmuk a vállalatok felett, mint korábban. Ebben az időszakban a tervezés már nem terjedt ki minden részfeladatra. A vállalatok által megtermelt áru nem az értéktörvény alapján került forgalomba, bár a hatósági árak törekedtek figyelembe venni azt. A trösztök elméletileg a piaci viszonyokra támaszkodtak, azonban a szocialista állam, a közigazgatás jelentősen korlátozta a szovjet fejlődés szakaszait figyelembe véve, a termékek piaci forgalmazását.⁴¹ Hazánk viszonyait figyelembe véve 1950-es évektől érvényesült a vállalatok (trösztök, egyesületek, közös vállalkozások) irányítása során a szovjet fejlődés második szakaszában jelentkező felfogás, míg 1956 után dominált az önálló elszámolási típusú gazdálkodás. Napjainkban olyan gazdálkodási rendszer érvényesül hazánkban, amely azt eredményezi, hogy a vállalatok által előállított termékek és szolgáltatások árait nem kizárólag a közigazgatási szervek hierarchiájának valamelyik lépcsőfokán alakítják ki, hanem ezekbe az árakba a piac értéktétele is behatol. Továbbá az is jellemzi a vállalatokat napjainkban, hogy a vállalkozás nyeresége sem attól függ, hogy valamely közigazgatási felügyeleti hatóság elismeri-e az árak indokoltságát. Ez a gazdálkodási rendszer megengedi, hogy a vállalatok versenyezzenek egymással, és ha valamely vállalat lemarad, azt fel lehet számolni. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatási szerveknek olyan jelentős része, mint a minisztériumok, már nem felelősek a hozzájuk tartozó vállalatok konkrét gazdasági tevékenységéért. Különösen a gazdasági minisztériumok tehát mentesültek a részfeladatok és az utasítások nagy tömegétől. A minisztériumok elsődleges célja ugyanis az, hogy helyesen határozzák (tervezzék) meg az egyes ágazatok fejlődésének irányvonalát és ritkán folyamodjanak a gazdasági minisztériumok a direkt utasításos módszerhez. Itt megjegyezzük, hogy ebben a gazdálkodási rendszerben a vállalati szakigazgatás szerepe különös jelentőségre tesz szert, és az ott dolgozókkal kapcsolatban új követelményeket támaszt. Nem kétséges, hogy a ma-

⁴¹ Szamuely László: Az első szocialista gazdasági mechanizmusok. Bp. 1971. 51. p., 169. p., Kozlova, O. V.—Kuznyecov, I. N.: A termelésirányítás tudományos alapjai. Bp. 1974. 61. p., Timár Máttyás: Gazdasági fejlődés és irányítási módszerek Magyarországon. Bp. 1968. 115. p., 165. p.

gyarországi gazdálkodási rendszer számos más vonást is magában hordoz, így például feltételezi az átlagbér központi előírásának, a létszám előírásának megszüntetését is. Továbbá az is jellemzi, hogy az állam — a közigazgatás tulajdonosi jogosítványait — az alapítás, a megszüntetés stb. kivételével — átadja a vállalatnak és a közigazgatás — ha adókötelezettségeit a vállalat teljesítette — nem avatkozhat be a nyereség feletti rendelkezés jogába, de álló- és forgóeszközeit sem vonhatja el, nem csoportosíthatja át.

Az állami, közigazgatási szervek hatása a vállalatokra elsősorban az irányításban fejeződik ki, melyet elsősorban a gazdasági ágazati irányító szervek valósítanak meg, de a funkcionális igazgatási szervek tevékenysége is nagy részben erre irányul és részt vesznek benne az általános hatáskörű szervek is. Ez utóbbiak hozzák pl. a gazdaságpolitikai döntéseket. Az ún. állami vállalatok irányításával összefüggésben szabályozó tevékenységük keretében — az elsődleges döntés alapján — rendezik az állami vállalatok belső viszonyait, valamint a jogi normákat alkalmazó tevékenységük keretében pedig ellenőrzik a szabályok betartását és szankciót alkalmazhatnak a jogsértő vállalatokkal szemben, ha az nem tartozik más szerv hatáskörébe. Továbbá rendelkeznek az állami tulajdonba tartozó azon vagyontárgyakkal (pénzeszközökkel), amelyeket nem adtak át a vállalatok kezelésébe. Végül biztosítják az ún. állami vállalatok külső feltételeit: pl. a szükséges arányú munkaerőképzést.

Az állam, a közigazgatási szervek hatása az ún. állami vállalatokra természetesen többféle eszköz segítségével valósul meg. Ide tartozó jogi eszközök lehetnek közigazgatási jogi, polgári jogi, pénzügyi jogi és munkajogi eszközök. A pénzügyi eszközök közül különösen a hitel-, az adó-, az ár-, az anyagi érdekeltséget szabályozó eszközök stb. emelkednek ki, amelyek, mint közgazdasági eszközök, egyben jogi eszközök is. A speciális közigazgatási jogi eszközök pedig az alábbiak: a szabályozó tevékenység, a hatósági jogalkalmazó tevékenység, a tulajdonosi igazgatási tevékenység és egyéb jogosítványok, amelyek korlátozzák a gazdasági döntési szabadságot (pl. tervelőírások stb.), valamint a gazdasági irányítás speciális jogintézményei az alá- és fölérendeltség viszonyában levő gazdálkodási szervekkel kapcsolatban.

Az állam-, a közigazgatás és az ún. állami vállalatok között többirányú kapcsolat jön létre, melynek keretében valósul meg tulajdonképpen az ún. állami vállalatok irányítása. Ezek közül a közigazgatási, és a pénzügyi jogviszonyokban való részvételük fejezi ki az állam- a közigazgatás által történő irányításukat, de létesülhetnek közöttük polgári jogi viszonyok is (pl. az állami kölcsön nyújtása egy beruházáshoz). Meg kell azonban jegyezni, hogy az állami, a közigazgatási szervek irányító tevékenysége nem mindig keletkeztet az állami vállalat és a közigazgatás között jogviszonyokat, mert azok olyan jogviszonyokban is realizálódhatnak, amelynek a közigazgatási szerv nem alanya (pl. polgári jogi viszonyokban). A közigazgatási szervek és az ún. állami vállalat közötti közigazgatási jogviszonyok a hatósági jogalkalmazással összefüggésben, továbbá a tulajdonosi igazgatással összefüggésben keletkezhetnek, de olyan esetek is vannak, amikor a jogviszonyok a fentiek közül egyiknek sem minősülnek, pl. a központi ágazati szerv kezdeményezésére kialakuló közigazgatási jogviszonyok⁴².

⁴² Államigazgatási jog. (Szerk.: Berényi Sándor.) Bp. 1975. 263—289. p., *Sárközi Tamás*: A vállalati önállóság, vállalatirányítási társulások. Bp. 1972. 331. p., *Juhász Ádám*: A vállalati önállóságról. Közgazdasági Szemle. 1977. 9. sz. 1029. p., *Lőrincz Lajos*: A szocialista közigazgatás és a termelés igazgatása. Állam- és Jogtudomány.

A közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenységével összefüggésben keletkezett jogviszonyok kapcsolatban vannak pl. a közegészségügyi, vagy a tűzrendészeti szabályok betartásával (bár ezek nem csupán az ún. állami vállalatokra vonatkoznak és céljuk sem az állami vállalatok befolyásolása), az ágazati gazdasági viszonyokra (pl. az építésre, a kereskedelemre, a vízgazdálkodásra) vonatkozó szabályok betartásával, valamint a gazdálkodó tevékenység engedélyezésével, az adó- és a vámhatóságok szerepével, a pénzügyi jogi normák alkalmazásával, az árhatóságok szerepével, az állami hatósági árak betartásának ellenőrzésével. Ezek ugyanis jelentős eszközei az ún. állami vállalatok irányításának.

A közigazgatási szervek tulajdonosi igazgatásával összefüggő jogviszonyok főként az ún. állami vállalatokat alakító szerv tevékenységével kapcsolatosak. Az ún. állami vállalatok a magyar gazdaságirányítási rendszerben alá vannak rendelve a tulajdonosi igazgatást ellátó közigazgatási (miniszterialis, országos ágazati jellegű és hatáskörű, valamint a helyi tanácsok szakigazgatási) szerveknek.

A fentiekben jelzett alá- és fölérendeltségi rendszerben az irányítási jog tartalmát magasszintű jogszabály határozza meg és érvényesülésének határt szab a vállalati jogok betartása. A vállalati jogokkal összefüggésben az alapító szerv: pl. az állami vállalat vagyoni eszközei felett rendelkezési jogot gyakorol, az állami vállalat gazdasági tevékenységét — melynek szerves része a beszerzés és az értékesítés — részletes előírás nem korlátozhatja (az alapító szerv határozatán és a hatósági korlátokon túl), az ún. állami vállalatnak joga van a beruházási kérdésekben dönteni (a fejlesztési alap és terhére felvett bankhitelből, esetleg állami dotációból), joga van gazdasági tevékenységét önállóan tervezni éves, középtávú tervek keretében a népgazdasági terv előírásaira figyelemmel (bár pl. a bankok ma is tervkötelezettek). Az ún. állami vállalatok önállósága kifejeződik még az állami vállalatok belső igazgatásában⁴³, a társulási jogban (ugyanis joga van egyszerű társulásra, egyesülésre és közös vállalat alapítására). A közigazgatás számos vállalat esetén többletjogosítványokkal rendelkezik, mint tulajdonosi igazgatási szerv. Így pl. a bankok, a közlekedési és hírközlő vállalatok, a kulturális, a szolgáltató és a külkereskedelmi vállalatok esetében.

Az állami, a közigazgatási szerv tulajdonosi jogosultságai az állami vállalatok irányításában — a kivételtől eltekintve — az alábbiak: a) döntés az állami vállalat alapítása kérdésében (a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával); b) az állami vállalat tevékenységi körének meghatározása; c) az állami vállalat működéséhez szükséges indulóvagyon rendelkezésre bocsátása; d) az állami vállalat megszüntetése; e) az állami vállalat vezetőinek megbízatása és felmentése; f) az állami vállalat teljes ellenőrzése —, bár pénzügyi ellenőrzésüket az adóhatóságok végzik — esetleg felügyelő bizottságok szervezésével; g) utasítási jog kivételes esetekben, pl. népgazdasági érdekből.

A fejlett tőkés országokban az állami vállalatok közigazgatási irányítása — amely csak szelvényét képezi a kapitalista vállalatirányításnak — főként az álta-

1976. 279—307. p., *ifj. Gyenes Antal—Rozgonyi Tamás*: Az alá- és fölérendeltségi viszonyok a szervezetekben. Bp. 1977. (Kandidátusi disszertáció tézisei.) 24. p.

⁴³ Szabó Kálmán: Az üzemi demokrácia és a politikai gazdaságtan. Gazdaság és Jogtudomány. 1974. 3—4. sz. 249—262. p. Az üzemi demokráciáról. Kerekasztal-konferencia uo. 1975. 1—2. sz. 81—146. p.

lános normákban jelentkező pénzügyi, személyzeti stb. eszközök segítségével megy végbe, de a közigazgatási aktusokkal történő irányítás is jelen van még. Ki kell emelni emellett, hogy a burzsoá vállalatok vezetésébe a közigazgatás beépül olyan formában, hogy vezetőségében, felügyeleti bizottságaiban részt vesznek az állami gazdaságirányító szervek képviselői. Ez kettős következménnyel jár: egyrészt, hogy az ágazati — szakmai — minisztériumok relatíve háttérbe szorulnak, másrészt a különböző állami gazdaságirányító szervek vállalattal kapcsolatos koordinatív tevékenysége a vállalatok vezetésén belül jelentkezik. Ezen túl a burzsoá állami vállalatok vezetésében részt vesznek az érdekszövetségek, valamint a vállalat dolgozói részéről kiválasztott személyek, illetve a szakszervezet egyrészt a magántőke befolyásának biztosítása céljából, másrészt a „részvétel” látszatának, annak bizonyítására való törekvés céljából, hogy az állam ad a dolgozók véleményére. Helyesen állapítja meg azonban *Sárközi Tamás*, hogy „a dolgozók bevonása a vállalat vezetésébe formális, döntő befolyást a vállalat üzletpolitikájának kialakítására már kisebbségi helyzetüknél fogva sem tudnak gyakorolni”⁴⁴.

A közigazgatás és az önálló elszámolás gazdasági rendszerében működő vállalatok közötti kapcsolatokat 1964-ben empirikusan is megközelítették városi szinten⁴⁵. A városi szakigazgatási szervek vállalati irányító tevékenysége ebben az időszakban sajátosan alakult. Városi szinten ilyen tevékenységet különösen az ipari csoport, az építési osztály látott el és a pénzügyi osztálynak, mint funkcionális szervnek, jelentős szerepe volt a vállalatok irányításában. A fenti szakigazgatási szervek a vállalatok irányításában ebben az időszakban az alábbi irányítási mozzanatokat végezték: mindenekelőtt rendelkezéseket adtak ki különböző utasítások, határozatok, egyéb iratok és megbeszélések formájában; másodsor ellenőrzést gyakoroltak a vállalatok felett, különböző jelentések bekérésén keresztül és helyszíni ellenőrzések során; harmadszor bizonyos levelezések, tárgyalások, valamint az operatív irányítás során kerültek kapcsolatba a vállalatokkal. A vizsgálat legfontosabb eredménye volt, hogy egyrészt a legtöbb utasítást a termelés szervezése tekintetében adtak a közigazgatási szervek a vállalatok felé és ezt követően pedig bér- és munkaügyekben, valamint a személyzeti munkát illetően, mivel akkor még önállóságuk másként alakult. Ami pedig a kapott jelentések számát illeti, elsődlegesen a számlaigazolások voltak a jelentés tárgyai és a munkaügyi tervszámok. A vizsgálat azt is feltárta, hogy a vállalatokkal kapcsolatos tárgyalások témáit a munkák kivitelezése, a járművek, a munkaeszközök beszerzése területén jelentették. A vizsgálat felszínre hozta, hogy a vállalatok működését érintő legfontosabb ügyekben a döntést az építési osztály hozta, bár a problematikusabb döntést igénylő kérdésekben a vb. jóváhagyása is fontos volt.

Újabb empirikus vizsgálat is indokolt lenne, figyelemmel a vállalatok önállóságára.

B) Az állami intézetek, mint nem vállalati formában létrejött szervek, főként szolgáltató tevékenységet látnak el, s a társadalom nem anyagi szükségleteinek kielégítését célozzák. Az állami intézetek a kulturális, az egészségügyi, valamint a szociális szükségletek kielégítésére törekednek, és költségvetésből gazdálkodnak. Az állami intézetek tevékenykednek az oktatási szerve-

⁴⁴ *Sárközi Tamás—Sólyom László*: Az állami vállalat a fejlett tőkés államokban. *Gazdaság és Jogtudomány*, 1976. X. köt. 1—2. sz. 212—213. p.

⁴⁵ *Madarász Tibor*: Szakigazgatás a városokban. i. m. I. 51—96., 97—123. p., II. 11. p., 95. p., 103. p.

zetben, a tudományos életben, a művészetek terén, a közművelődés terén, az egészségügyi, valamint a szociális ágazatokban. Mint látható, az intézet kifejezés sokrétű szervezetet fog át, általános vonásuk, hogy a szolgáltatást igénybe vevő és az intézet közötti viszonylatban jogviszony jön létre, melyek keretében kölcsönös jogok és kötelezettségek illetik meg őket. Emellett más sajátosságok is jellemzik (pl. egyesek közülük személyes természetű szolgáltatást nyújtanak, mások szolgáltatásait ingyenesen nyújtják, vagy csekély szolgáltatásért (iskolák). Az állami intézetek többsége állami tulajdon, de más szervek is fenntartanak és létrehozhatnak ilyen intézeteket.

Az állami intézetek irányítását a közigazgatási szervek a „tulajdonos jogán” végzik, melynek általános célja a fenntartás és az eredményes működés biztosítása, továbbá az állami és a nem állami intézetek irányítása megvalósul a hatósági jogalkotás és a jogalkalmazás útján. Az intézetek irányítása másrészt szakmai irányítás is⁴⁶.

Az állami intézetek irányításában a magasszintű jogi szabályozásnak nagy szerepe van. A magasszintű jogi szabályozás rendezi pl. létesítésük és megszűnésük feltételeit, a képzési előírásokat, a bérrendszereket, a gazdálkodási rendszert, a hatáskört (ezen belül a személyzetét is), valamint működése rendjét. Az intézetek közvetlen irányító szerve a minisztérium, vagy az országos hatáskörű szerv, ha országos jelentőségű intézetről van szó. A tanácsi irányítás alatt működő intézetek irányítását pedig a különböző fokozatú tanácsi szervek, szakigazgatási szervei végzik. Az intézetek alá- és fölürendeltségi viszonyban állnak a közvetlen irányító szervükkel, amely befolyásolja fenntartását és szakmai viszonyait elsősorban utasítással biztosítja, sőt konkrét döntésekre is jogosultak, valamint az intézet utasításait korlátozás nélkül felülvizsgálhatják, illetve általános és teljes ellenőrzési jogot gyakorolnak felettük. A jogszabályok bizonyos irányítási jogokat magasabb (felsőbb) szintű irányító szervek hatáskörébe is utalhatnak, ami lehetővé teszi a felsőbb szervek közvetett irányító tevékenységét is (munkamegosztás az irányításban!), mert azok cselekvései nem közvetve az intézetre vonatkoznak, hanem közvetlen az irányító szervére, de közvetlen az intézetre is vonatkozhatnak. A felsőbb irányító szervnek továbbá joga lehet valamely döntéshez való előzetes hozzájárulásra, vagy utólagos jóváhagyásra, illetve valamely tevékenység ellenőrzésére. Kiemelkedő jelentősége van az országos ágazati szakirányításnak is az intézeti irányításban (pl. az MTA-nak a tudományos intézetek felett), továbbá a magasabb intézet által végzett szakmai irányításnak is.

Az állami — de más típusú — intézetek is tárgyai a hatósági igazgatásnak, mert rájuk is — miként az állami vállalatokra és az állampolgárookra is — vonatkoznak a közigazgatási normák, pl. ha építeni kíván, ha épületre van szüksége, a tűzrendészeti hatóság ellenőrizheti a szabályok betartását. Sőt, a szakhatósági tevékenység is érvényesül az intézetek felé, melyet a központi szakirányítást ellátó szervek és az azok irányítása alatt álló tanácsi szakigazgatási szervek kapnak.

Az intézetek irányítása mindig kötött a történetileg kialakult gazdálkodási rendszer által, s ezt nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Az empirikus vizsgálat⁴⁷ kimutatta, hogy a városi művelődési osztályok nem irányítják azonban a város teljes kulturális életét. Ez természetesen a

⁴⁶ Vö. *Madarász Tibor*: Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében. *Állam és Igazgatás*. 1972. 2—3. sz. 155—157. p.

⁴⁷ Vö. a 45. jegyzettel.

gazdasági szervezetek tekintetében is fennáll. A városi művelődési osztály irányítása alá tartozó művelődési intézmények a következők voltak: az általános iskolák, az óvodák, napközi otthonok, a művelődési házak, a gyógypedagógiai intézet. A művelődésügyi intézetek irányítása során itt is megkülönböztették azokat az irányítási mozzanatokat, amelyeket a gazdasági szervek irányításával összefüggésben már elmondottunk. Nem kétséges továbbá, hogy a városi művelődésügyi osztály intézetirányító tevékenységét számos objektív tényező határozza meg. Így pl. az irányított intézetek száma, nagysága a bennük működő pedagógusok száma, beleértve a tanulócsoporthoz számát is. Ami pedig az irányító határozatok, utasítások számát illeti, az empirikus vizsgálatok az alábbiakat tárták fel: sok egyedi határozatot hoztak az iskolák, azok dolgozói és tanulóinak ügyében; a határozatok tárgya sokrétű volt (pl. beiratkozás engedélyezése, napközi étkezés engedélyezése, felmentés a mindennapi iskolába járás kötelezettsége alól, áthelyezés másik iskolába, bérügyi határozatok, munkaügyi határozatok, fegyelmi határozatok stb.); a határozatok legfőbb címzettjei kategóriáját az iskolák dolgozói, majd a tanulók csoportja kapta. Ami pedig az utasításokat illeti, annak tárgya is különböző volt, így pl. a politechnikai oktatás, a tanulmányi verseny, az úttörőszervezet segítése, pedagógusok továbbképzése, oktatás megszervezése, tanulók nyári munkája stb. A határozatok és az utasítások mellett azonban olyan jellegű iratok is érkeztek a művelődésügyi intézményektől városi szinten, amelyek utasításokat nem tartalmaztak. Ezek az iratok is vonatkoztak a nevelőmunkára, az iskolai-társadalmi bizottságok segítésére, a pedagógusok továbbképzésére stb. Ami pedig a művelődésügyi intézmények ellenőrzését, mint azok irányításának egyik mozzanatát illeti, elsősorban az általános iskoláktól kértek jelentéseket, bár a közigazgatási szervek kaptak jelentést nem tartalmazó iratokat is, az alájuk rendelt művelődésügyi intézetektől, s a fentiekben nem említettek közül pl. a könyvtáraktól, valamint a múzeumoktól is. Az intézeteknél végzett helyszíni ellenőrzések, különösen a szakmai és a gazdasági munka ellenőrzésére koncentráltak. Természetesen a kulturális intézetekkel összefüggésben is vannak konkrét, operatív feladatok is és ezeket is ellátja a közigazgatási szerv. Ezek pedig döntően költségvetési, beruházási, felújítási és karbantartási munkálatokkal kapcsolatosak.

Az egészségügyi és a szociális intézetek közül a kórház, a rendelőintézet, a gondozóintézet tartozik a városi igazgatási szervek irányítása körébe, és ennek az igazgatásnak az a sajátossága, hogy nemcsak intézeti típusú szervek ezek, hanem szolgáltatási szervek is. De más személyek irányításáról is szó van itt, mint a körzeti orvosok és védőnők irányítása. Nyilvánvaló, hogy e szervek felé irányuló igazgatási tevékenységet is számos tényező határozza meg. E tényezők között találjuk meg az intézetek számát, az irányító dolgozók számát, az orvosi körzetek nagyságát. A közigazgatási szervek irányító tevékenysége ezen a területen elsősorban az egészségügyi osztályon keresztül realizálódik városi szinten. Az irányítási mozzanatok hasonlóak a gazdálkodási, és a művelődésügyi szerveknél leírtakhoz. A határozatokat, utasításokat illetően a vizsgálat a következőket tárta fel: e határozatok tárgyai a személyzeti, bérügyi, munkaügyi, fegyelmi kérdésekre terjed ki. Az utasítások pedig számtalan kérdésben intézkednek, így például az orvosok politikai oktatásával kapcsolatban, az alkoholellesenes propagandával, a körzeti orvosok túlóradíjának kifizetésével kapcsolatban. Az egészségügyi és szociális intézetek ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységet vizsgálva, szintén az intézetektől kapott jelentéseket kell figye-

lemmel kísérni, valamint a helyszíni ellenőrzéseket. Nem kétséges, hogy a jelentések száma és a helyszíni ellenőrzések száma sokat mond e kérdéskörben. Bizonyos operatív teendőket is ellátott a szakigazgatási szerv az intézetirányítás területén, főleg a költségvetés kérdéseit illetően. A vállalatok és intézetek irányában a szakigazgatási szervek végeztek még szervező-operatív intézkedő tevékenységet és elvi-politikai igazgatási tevékenységet.

Az elvi-politikai igazgatási tevékenység-irányelvek megalkotásán keresztül érvényesült és valamennyi közigazgatási osztály végzett ilyen tevékenységet az alárendelt szervezeteket illetően. Ami pedig a szervező-operatív tevékenységet illeti, ez a tevékenység kapcsolatos a határozatok előmunkálataival, bizonyos tervezetek összeállításával, költségvetésekkel, pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával, községfejlesztési alap kezelésével, póthitel- és előirányzat-átcsoportosítással, mezőrendészeti tevékenységgel, építési munka elvégzésére kötelezéssel, városrendezéssel, tartósítással, műemlékvédelemmel, műemléktáblák elhelyezésével, lakásépítéssel, utak, hidak építésével, fenntartásával, forgalmi akadályok megszüntetésével, a vízgazdálkodással, kulturális szemlék szervezésével, pályaválasztási tanácsadás megszervezésével.

Általában megállapítható, hogy városi szinten a szakigazgatási szervek tevékenysége közül a hatósági tevékenység volt a legjelentősebb és ezt követte az operatív szervező és intézkedő tevékenység, harmadsorban az elvi igazgatási tevékenység, negyedik sorban az intézetirányító tevékenység jelentkezett; a vállalati irányító tevékenység is jelentős helyet foglalt el abban. Az újbóli empirikus vizsgálat e területen is indokolt lenne.

Sajátos a közigazgatási szervek tevékenysége a tudományos intézetek irányításában⁴⁸.

A közigazgatási szervek nem csupán a hatósági és a tulajdonosi jogosultságok keretében irányítják a vállalatokat és intézeteket, hanem az ún. általános irányító tevékenység keretében is. Ide főként a termelőszövetkezetek tartoznak, hiszen azokkal kapcsolatban a közigazgatás nem léphet fel, mint az ösztönei tulajdonosi jogok hordozója.

Ma is értékesek azok az empirikus vizsgálatok, amelyek városi szinten a következő kérdések vizsgálatára terjedtek ki: a) hogyan oszlik meg a szakigazgatási szervek munkaideje a főbb tevékenységi fajták között; b) milyen a városi szakigazgatási szervek fő tevékenységfajtáinak belső megoszlása; c) melyek a szakigazgatási szervek leggyakoribb munkamozzanatai; d) mennyi időt tölt a szakigazgatási apparátus az emberekkel való közvetlen foglalkozással, mennyi időt tölt a szakigazgatási apparátus a hivatalban és a hivatalon kívül; e) mennyi időt tölt a szakigazgatási apparátus a tárgyaláson és az értekezleten; f) melyek a városi szakigazgatási szervek tevékenységének súlypontjai és azok hogyan alakulnak a legfontosabb szakigazgatási szervek munkájában.

A fentiekből látható, hogy a közigazgatási szervek, a történeti feltételek által kondicionálva, jelentős feladatokat látnak el a szocialista társadalomban a vállalatok és intézetek irányításában. A közigazgatási szervek ezen tevékenysége is differenciált, a közigazgatási szervek hierarchiájának és belső szervezeti felépítésének megfelelően is.

A közigazgatási szervek azonban nem csupán a fentiekben kiemelt gazdasági, kulturális stb. szervezetekkel kapcsolatban jelentkeznek, hanem jelen-

⁴⁸ Vö. Tudományos műszaki fejlődés és a tudományos igazgatás. Gazdaság és Jogi tudomány. 1973. 57—134. p.

tós szerepet látnak el az egyesületek, mint társadalmi szervezetek létrejöttének engedélyezésében és működésük ellenőrzésében is.

A közigazgatási tevékenység tehát differenciálódik, ami azt jelenti, hogy a közigazgatási tevékenységen belül megkülönböztethetünk hatósági közigazgatási tevékenységet, továbbá tulajdonosi közigazgatási tevékenységet (ez utóbbi körébe tartozik a vállalatirányító tevékenység, az intézetirányító tevékenység) és végül általános irányító közigazgatási tevékenységet. Másodszor figyelembe kell venni, hogy a közigazgatási tevékenység kettős jellegű, nevezetesen: beszélhetünk a közigazgatási szervek funkcionális tevékenységéről és ágazati közigazgatási tevékenységről. A közigazgatási szervek tevékenységének ez utóbbi differenciálódása is jelentős a vállalatok, intézetek stb. szempontjából is. Kétségtelen ugyanis, hogy a közigazgatási szervek hatósági tevékenysége kiterjed valamennyi szervezetre (pl. bizonyos hatósági jóváhagyások esetében, vagy esetleg kisajátítási, vagy helyiséggazdálkodási ügyekben, létrejöttük engedélyezésével stb.). Ezek vonatkoznak az olyan szervekre is, mint pl. a termelőszövetkezetek vagy a különböző társadalmi egyesületek. A közigazgatási szervezetek tevékenységének igen lényeges fajtája a tulajdonosi közigazgatási tevékenység. Ismeretes, hogy a szocialista társadalomban az állam a gazdálkodó tevékenység irányítója, de a kulturális tevékenység, a művelődési, az egészségügyi és szociális intézkedések irányítása is hatáskörébe tartozik. A tulajdonosi igazgatás — véleményünk szerint — ily módon kiterjed a vállalatokra, de az intézetekre is, ezek között a művelődési (oktatásügyi), közművelődési, sőt a művészeti élet területén létrehozott intézetekre egyaránt.

6. §. Közigazgatás, tudomány, technika

A tudomány és technika fejlődése — az eddigi társadalmi fejlődés alapján — rohamos léptekben haladt előre. Ennek nyomán századunkban egy modern tudományos-technikai forradalom bontakozott ki, mely nem egyszerűen a tudomány és a technika terjedelmi növekedésében nyilvánul meg, hanem abban, hogy a tudomány, a tudományos kutatás eredményei rövid idő alatt mennek át a gyakorlatba, időben gyorsan alapjává válnak más munkának, alakítják, változtatják a társadalmi viszonyokat. Éppen ebben van a tudományos-technikai forradalom újszerűsége napjainkban.

A tudomány és a technika olyképpen függ össze, hogy a tudomány elsősorban az eszméket termeli, a technika pedig a tudomány által termelt eszméket realizálja, testesíti meg. Olyan eszmékről, olyan technikákról van itt szó, amelyek mind a termelés, mind pedig az igazgatás, konkrétan a közigazgatás területén is felhasználhatók. A tudományos eszméket egyrészt a természettudomány, de emellett a társadalomtudomány is termeli és ily módon mind a termelésben, mind pedig az igazgatásban e két tudománycsoport által kitermelt eszméknek, valamint az eszme „objektíválódásának” van jelentősége, hatása.

A tudományos-technikai forradalom technikai oldalról nézve elsősorban az új berendezésekkel, gépek kialakításával hat forradalmasítóan a termelés és az igazgatás működésére is.

A tudományos-technikai forradalom, mint a termelőerők minőségi újjászerveződése — fogalmilag nézve nem más, mint a tudomány és a technika, valamint e kettő rendszerének, kölcsönös kapcsolatának és társadalmi funkciói

változásainak komplex folyamata, amely belsőleg és hatásában nyilván eltérő az egymással ellentétes társadalmi rendszerekben. Természetesen a tudományos-technikai forradalomnak is megvan a maga története. A tudományos-technikai forradalom fejlődésének két szakasza van: a) az első, amikor a tudomány elsősorban a termelés technikájában és szervezésében érvényesül és nem feltételezi azt, hogy a termelők elsajátítsák a tudomány eredményeit, ehhez elegendő csupán egy értelmiségi csoport aktivitása; b) másodsor, amikor szükséges, hogy minden termelő és igazgatási szakember is elsajátítsa a tudományt, mert ez feltétele a tudományos-technikai forradalom eredményei széles körű alkalmazásának, és ez egyben oda is vezet, hogy a tudomány elsajátításában és alkalmazásában levő különbségek megszűnnek a társadalom tagjai között⁴⁹.

A tudományos-technikai forradalmat, mint folyamatot is irányítani és igazgatni kell, melynek során biztosítani kell a tudományos-technikai forradalom produkcióinak alkalmazásával kapcsolatos pozitív társadalmi hatások kibontakozását és a negatív, azaz káros társadalmi hatások megelőzését, kiküszöbölését.

A tudományos-technikai forradalom hatásával összefüggésben két problémakörrel szólnunk a továbbiakban. 1. Mindenekelőtt megvizsgáljuk azt a kérdést, hogy a tudományos-technikai forradalom milyen hatást eredményez a közigazgatási szervek feladatrendszerére, hogyan alakítja, módosítja annak feladat- és hatáskörét. 2. Továbbá azt a kérdést kívánjuk röviden megvizsgálni, hogy a tudományos-technikai forradalom milyen hatást eredményez a közigazgatási szervezet tevékenységére általában, annak gépesítését és személyi állományát illetően.

A tudományos-technikai forradalom számos vonatkozásban függ össze a közigazgatási szervezet feladatkörével, hatáskörével.⁵⁰ Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a tudományos-technikai forradalom nagyságrendileg megnöveli a közigazgatási szervek feladatait és hatáskörét (annak terjedelmét, volumenét). Ez számos feladatkörrel összefüggésben jelentkezik. Így pl. a közegész-

⁴⁹ *Richta, R.*: A tudományos-technikai forradalom és a szocializmus. (Társadalmi tervezés és szociológia.) Gondolat. 1973. 389—429. p., *Marko Markov*: i. m. 338. p., *Demke G.*: A tudományos-technikai forradalom és a munkások. Társadalomtudományi Közlemények. 1973. 4. sz. 3. p., *Marx—Engels*: Technika és társadalom. Marxizmus—leninizmus klasszikusainak kiskönyvtára 13. Bp. 1969. 257. p., *The Scientific and technological Revolution: Social effects and prospects*. Moscow. 1972. 155. p. *Naucsno-technicseskaja Revolucija i obscsesztvo*. Moszkva. 1973. 424. p. *Walter Roman*: A tudományos-technikai forradalomról. Bp. 1972. 139. p.; 347. p.; *Nyikolszkij, Ny. M.*: A tudományos-technikai forradalom. Bp. 1973. 23. p.; *Afanaszjev, V. G.*: Irányítás, képzés. Tudományos-technikai forradalom. Bp. 1973. 129. p., 168. p.

⁵⁰ *Berényi Sándor*: A tudományos-technikai forradalom és az államigazgatás. (Az Eötvös Loránd Tudományegyetem „Tudományos-technikai forradalom és a társadalmi élet kölcsönhatásai” c. tudományos ülésszakon, 1972. ápr. 25-én elhangzott előadás.) Jogtudományi Közlöny. 1972. 10. sz. 485. p.; *Szalai S.*: A társadalomtudományok és korunk feladatai. Valóság, 1975. 6. sz. 9. p. A problémakört vizsgálta *Wiatr, J. J.*: L'évolution des institutions politiques et la révolution scientifique et technique. Res Publica. 1973. 1. XV. köt. 119—237. p. *Vitold Keszun* pedig a szocialista állam szerveinek funkcionálására történő hatását vizsgálta a tudományos-technikai forradalomnak (PiP 1972. 4. sz.) A tudományos-technikai forradalom közigazgatásra történő hatását a kapitalista országok közigazgatásával kapcsolatban is vizsgálják. (Vö. *Krülöva, N. Sz.* Naucsnotekhnicseskaja revolucija i goszudarsztvennünj apparat v Velikobritanii. Pravovedenie 1975. 1. sz. 76—84. p.)

ségügyi, az energiaellátási feladatkörrel, valamint a diplomáciai kapcsolatokat illetően is kimutatható a feladat nagyságrendileg történő megnövekedése. A fenti feladatok különösen a szocialista közigazgatással összefüggésben jelentősek, hiszen, mint ismeretes, a szocialista államra, a közigazgatásra jelentős feladatok hárulnak az egész társadalmi élet irányítása területén. A tudományos-technikai forradalom hatása természetesen nem csupán a feladatok, hatáskörök nagyságrendi növekedésében mutathatók ki, hanem abban is megnyilvánulnak, hogy a közigazgatási szervek új, komplex feladatokkal kerülnek szembe, mely feladatoknak a megoldását éppen a tudományos-technikai forradalom eredményei indokolják és a régi eszközökkel nem oldhatók meg. Nem kétséges pl., hogy jelentős feladatok hárulnak a közigazgatásra annak következtében, hogy a tudományos-technikai forradalom eltolódásokat okoz a lakosság foglalkozási struktúrájában és differenciálja a foglalkozásokat. Mindez ellentmondásokat hoz létre a társadalmilag szükséges foglalkozások kellő száma és a pályaválasztás irányultsága között. Ez a körülmény a foglalkozási struktúra nem kívánatos irányba történő alakulását eredményezheti. Éppen ezért a közigazgatási szerveknek egyik jelentős feladata ezen káros folyamat háttérbe szorítása, feloldása. Természetesen a tudományos-technikai forradalom mellett a foglalkozások struktúráját más tényezők is befolyásolják, így pl. a gazdasági reform, az életszínvonal emelkedése stb. A foglalkozások átalakulása azonban jelentős, és a vele kapcsolatos negatív tendenciák kiküszöbölése is alapvető a közigazgatási szervek részéről. A fentiek elsősorban az iskolarendszer, az oktatás olyan szabályozásának kérdéskörét vetik fel, amelyek ezen ellentmondások feloldását segítik elő. Igen jelentős feladatok hárulnak a közigazgatásra annak következtében is, hogy a tudományos-technikai forradalom produktumai, ill. eredményei gyorsan kerülnek át a közhasználatba. Arról van ugyanis szó, hogy a termelési apparátus és annak infrastruktúrája közreműködik, mint sokszorosító, gyorsító és erősítő berendezés⁵¹ a tudományos-technikai forradalom új eredményei közvetlen felhasználásának elősegítésében. A közigazgatási szerveknek irányító, ellenőrző szerepet kell játszani abban, hogy a tudományos-technikai forradalom eredményei mikor, ill. hogyan menjenek át a társadalmi gyakorlatba. Ilyen irányítás és ellenőrzés nélkül ugyanis a produktumok veszélyes irányba mozoghatnak, hiszen nem jut idő a tudományos-technikai forradalom vívmányai előnyeinek, hátrányainak kipuhatolására. Ez egyben azt is mutatja, hogy rendkívül megrövidül az idő, amelyen (belül) a közigazgatásnak a különböző eseményekre reagálni kell, amely idő feladatainak megoldására rendelkezésre áll — jöllehet, az új eredményekhez való társadalmi adaptáció se könnyű. A fenti feladatokon túlmenőleg igen jelentősek a környezetvédelemmel kapcsolatos közigazgatási feladatok, a népelesszaporodás szabályozásával összefüggő, valamint a tudományos kutatás irányításával és megfelelő anyagi eszközökkel (munkaerőkkel) kapcsolatban végzett igazgatási feladatok. Az említett feladatok olyanok, amelyek korábban mint tudatosan felismert társadalmi feladatok nem léteztek, jöllehet spontán megoldódtak. A tudományos-technikai forradalom következtében azonban ezeket nem lehet a társadalomfejlődés spontán erőire bízni, hiszen olyan erők szabadulhatnak fel a tudományos-technikai forradalom hatásának eredményeképpen, amelyek a természeti környezet teljes megsemmisítésével járhatnak, valamint negatív irányba vihetik pl. a népelesszaporulatot is. A közigazgatás feladata foko-

⁵¹ Szalai S.: A társadalomtudományok és korunk fő feladatai. I. m. 9—13. p.

zódik annak biztosítása terén is, hogy az emberek megfelelő körülmények között tudják eltölteni szabad idejüket. A szabad idő helyes kihasználása ugyanis jelentős a termelőmunka szempontjából.

A fentiekből látható, hogy a tudományos-technikai forradalom a közigazgatási feladatokat növeli, ami egyrészt szükségszerű, másrészt viszont olyan irányban is jelentkezik, hogy el kell határolni a közigazgatási szerv feladatai körébe tartozó és nem tartozó jelenségeket. Nem lehet ugyanis mindent a közigazgatási szervek hatáskörébe utalni, vagy jogilag szabályozni⁵².

A tudományos-technikai forradalom hatásainak előrelátásában⁵³ és tervszerű megoldásában a tudomány segíthet a közigazgatásnak. Ez annál is inkább fontos, mert a tervezés és intézkedés fogyatékoságai károsak lehetnek a közigazgatási tevékenység tervszerű kibővítése során.

A tudományos-technikai forradalom átalakítja a közigazgatási szervezetet magát is. Ez azt jelenti, hogy a tudományos-technikai forradalom új szakmákkal rendelkező közigazgatási dolgozókat követel, másrészt pedig lehetővé teszi a kézi folyamatok géprevitelét és a számítógépek felhasználását, a közigazgatási munkában, hat a közigazgatási szervezet strukturális átalakulására is. Az új szakmákkal összefüggésben mindenekelőtt a következőket kell leszögezni. A tudományos-technikai forradalom következtében a nem anyagi termelés sférájában növekszik a foglalkoztatottak száma és egyben átalakul a foglalkozások presztízse is. A közigazgatásban eddig elsősorban műszaki szakemberekre, közgazdászokra, jogászokra, orvosokra volt szükség az érdemi ügyintézői munkakörben. A tudományos-technikai forradalom hatásaképpen azonban olyan foglalkozásokat is irányítani kell, amely foglalkozások nem jelentkeztek eddig a közigazgatásban. Továbbá abból adódóan⁵⁴, hogy megnőtt a közigazgatási szervek feladatköre szervező szakemberekre, számítástechnikai képzettségű szakemberekre és informatikai szakképzettséggel rendelkező szakemberekre van szükség. Ez természetesen megköveteli az ilyen típusú szakemberek képzését és oktatását⁵⁵. A tudományos-technikai forradalom valamennyi területen végzett munka értelmi elemeit hozza előtérbe, ami pedig megköveteli a dolgozók szakmai felkészültségének, képzettségének és ezen belül a közigazgatásban dolgozók szakmai felkészültségének, képzettségének permanens növelését és a munka tárgyát képező módszerek, technológiák fejlesztését.

Ami pedig a tudományos-technikai forradalom azon hatását illeti, hogy a közigazgatás gépesítése, automatizálása lehetővé váljék, mindenekelőtt azt kell aláhúzni, hogy ez a körülmény megköveteli a közigazgatás kibernetikai szempontú vizsgálatát is⁵⁶. A közigazgatás valóban számos lehetőséget kínál a

⁵² Javica, L. Sz.: Naucno techniceszkaja revolucija pravo i juridiceszkaja nauka. Pravovedenie. 1973. 5. 34—42. p. Mamiofa, I. E.: Pravovüe voproszű naucno-techniceszkogo progressza. Pravovedenie 1971. 4. sz. 50. p.

⁵³ Besztuzsev—Lada, I.: Az előrejelzés — a jövő problémáinak egyik megközelítése. (Társadalmi tervezés és szociológia. Gondolat, 1973. 33. p.); Grundmann, S.: Prognózis, mint filozófiai kategória. (I. m. 63. p.); Rolbiecki, W.: Prognosztika és prognoszeológia. (I. m. 49. p.); Iklé F.: Értékelhetők-e a társadalmi előrejelzések. (I. m. 164. p.); Polak, F. L.: A célok célja felé. (I. m. 117. p.); Kulcsár K.: A társadalmi tervezés és a szociológia. (I. m. 87. p.)

⁵⁴ Berényi S.: A tudományos-technikai forradalom és az államigazgatás. I. m. 488. p.

⁵⁵ Afanaszjev, V. G.: Irányítás, képzés. Tudományos-műszaki forradalom. I. m. 355. p.

⁵⁶ Klaus G.: Kibernetika és társadalom. Bp. 1966. 141. p.; Dubrov G.: A tudomány-tudománya. Bp. 1973. 139. p.; Petrov, G. I.: Teoreticeszkie problemű ispolzo-

gépesítés és az automatizálás számára, de ez csak akkor valósítható meg, ha kidolgozzák a közigazgatás kibernetikai szempontú koncepcióját és annak megfelelően kialakítják a közigazgatási rendszert. Ez természetesen összefügg a közigazgatási tevékenység folyamatainak standardizálásával, valamint a közigazgatási funkciók olyan összesítő rendszerezésével, amelyek alapot nyújtanak a közigazgatási funkciók gépreviteléhez. Természetesen a közigazgatás szférájában az ember irányítása a lényeg, jóllehet állandóan növekszik a dolgok, produkciók irányításának a jelentősége is. A közigazgatási tevékenység lényege jelentkezik egyrészt abban, hogy meghatározza az ember funkcióit, jogait, kötelességeit, elsajátíttatja ezeket a funkciókat, jogokat, kötelességeket, és végül biztosítja meggyőzéssel, kényszerrel, ösztönzéssel, hogy az emberek megfeleljenek funkcióiknak, gyakorolják jogaikat és teljesítsék kötelezett-ségeiket.

A tudományos-technikai forradalom fentiekben vázlatosan ismertetett hatás-mechanizmusán túl természetesen számos más probléma is felvetődik. Így mindenekelőtt felvetődik az a kérdés, hogy a tudományos-technikai forradalom milyen viszonylatban van a demokráciával,⁵⁷ általában és különösen a szocialista demokráciával. Való igaz, hogy a tudományos-technikai forradalom következtében a közigazgatási szerveken belül nő a tudomány, a szakértelem szerepe, sőt a matematika szerepe is. A szakértelem szerepe általában a közigazgatási döntésekkel függ össze. A közigazgatási döntés egy folyamat, amelynek számos összetevője van. A szakértelem elsősorban a közigazgatási döntési alternatívák kidolgozásával összefüggésben kell hogy érvényesüljön, ahol a demokrácia érvényesülése kizárt. Azonban a döntések végrehajtása és a döntések végrehajtásának ellenőrzése során is érvényesülhet a demokrácia. Ilyen értelemben a tudományos-technikai forradalom nem zárja ki a demokráciát. A tudományos-technikai forradalom és a közigazgatási szervek munkájával kapcsolatban alá kell húzni, hogy a tudományos-technikai forradalom közrehat a közigazgatási munka hatékonyságának emelésében, ez azonban nem csupán a gépesítés eredménye lehet. A közigazgatási munka szervezése is olyan tényező, amely közrehat a közigazgatási munka hatékonyságának emelésében. Ebből a szempontból igen fontos a szervezés-tudomány⁵⁸ eredményeinek figyelembevétele és alkalmazása a közigazgatásban. Ha ebből a szempontból megnézzük hazánk közigazgatását, mindenekelőtt azt látjuk, hogy a közigazgatás nem komplex szervezési módszereken alapszik. Az érvényesülő szervezési módszer az, hogy a már kialakult szervezetekhez kapcsolják azokat az új feladatokat, amelyek a társadalmi viszonyok fejlődése következtében kialakulnak. A megoldás az lehet, hogy a szervezetet mindig az általa betöltendő funkció⁵⁹ alapján kell kialakítani. Csakis így lehet elkerülni a közigazgatási szervek elburjánzását.

Visszatérve a közigazgatási szervezet strukturális átalakulására, mindenekelőtt azt kell megállapítani, hogy a demokratikus centralizmus a tudományos-

vanija upravlencseszkov techniki v SZSZSZR. Pravovedenie. 1974. 2. sz. 25—32. p.; Kovacsics J.: Az információs folyamatok gépesítése a tanácsi igazgatásban és a rendszerszervezés. Állam és Igazgatás. 1972. 12. sz. 1090. p.

⁵⁷ Berényi S.: A tudományos-technikai forradalom és az államigazgatás. I. m. 490. p.

⁵⁸ Szentpéteri István: Az igazgatástudomány szervezéstudományi alapjai. Bp. 1974. 72. sz. köv. old.

⁵⁹ A közigazgatás automatizálása és gépesítése. Összeállította: dr. Révész Ferenc. PM Államigazgatási Szervezési Intézet. Bp. 1973. 42. p.

technikai forradalom megvalósulása során is fennmarad, de szükséges a közigazgatási szervezet információs és döntéshozatal-rendszerének fejlesztése. Az információ fejlesztésével összefüggésben helyesen húzza alá *Wiatr, J. J.*⁶⁰, hogy az elsősorban a politikai, valamint az elsődleges alapvető döntéshozó szervekkel összefüggésben fontos, bár — véleményünk szerint — a közigazgatás valamennyi szintjén jelentőséggel bír. Ezért az információ átadásának, terjedésének tökéletesítése szükségessé teszi pl. az információ osztályozási kritériumainak meghatározását, a torzult információ kiszűrésére vonatkozó szabályok rögzítését, a közigazgatástól független információs csatornák kiépítését és olyan információt kell adnia a lakosságnak — amelyet a közvélemény felfoghat. A döntéshozatal rendszerének fejlesztése pedig a központi és a helyi döntések optimális összhangjának biztosításán kell alapulnia, a központ előjogaival és ki kell szélesíteni a részvételt, a demokráciát a közigazgatás különböző hierarchikus szintjein hozott döntések meghozatalában is. Általában harmonikusan kell összeegyeztetni a centralizmus és a demokratizmus előnyeit. A centralizmus önmagában ugyanis lehetővé teszi — főként a szakértők bevonásával — a racionális döntés meghozatalát, de figyelmen kívül hagyja a döntésben való részvételéből adódó előnyöket. A demokratizmus viszont önmagában bár növeli az állampolgárok elkötelezettségének érzését és lehetőséget ad a hibák kiküszöbölésére, de kedvezőtlen következményekhez is vezethet (pl. kikényszerítheti az egyenlőséget a nemzeti jövedelem elosztása során, vagy külön érdekeket részesíthet előnyben).

A tudományos-technikai forradalom hatására nem csupán a szocialista társadalom konszolidációja és a fegyelem erősödése válik hangsúlyozottabbá, nem csupán a szocialista tudat, aktivitás fejlődik, hanem lehetővé válik az egyenlőség szocialista elvének magasabb szintű alkalmazása, a még fennálló egyenlőtlenségek, szociális feszültségek csökkentése. Egyben növekszik, ill. intenzívebbé válik a nép, a lakosság politikai hatáskörtudata, s ez a szocialista demokrácia elmélyüléséhez vezet, figyelemmel a szabad idő növekedésére is. Látni kell azonban, hogy a fejlődést fékezheti a közigazgatás „technokratikus” tendenciái, melyek a párt tudatos tevékenységével, a politikai és technikai oldal helyes elhatárolásával és egységével, a közigazgatás egyre hatékonyabb ellenőrzésével (a területi, állami és társadalmi szerveken keresztül) kiküszöbölhetők.

A közigazgatási struktúra és tevékenység (feladatkör) átalakulása természetesen nem spontán megy végbe a szocialista társadalomban. Az átalakulás ugyanis politikai döntések által meghatározott és nem is csupán a tudományos-technikai forradalom, mint tényező következtében. A közigazgatás átalakulásának irányát, ritmusát ugyanis elsősorban a társadalmi szerkezet változása határozza meg (pl. az osztályhatárok eltűnése), valamint a nemzetközi helyzet is. Ezek alakulásától függően ugyanis könnyebbé, nehezebbé válhat az átalakulás ritmusa. Az átalakulás során továbbá figyelembe kell venni a marxizmus axiológiai elveit is (pl. a dolgozók részvételének biztosítását), s ez már önmagában is eltérő jellegzetességeit állítja előtérbe a közigazgatás átalakulásának a szocialista társadalomban.

A tudományos-technikai forradalom közigazgatásra történő hatásában a jognak szerepe van. Ez a szerep egyrészt jelentkezik a tudományos-technikai forradalomból adódó új feladatok eldöntésének megoldásában, hatáskörök rögzítésében.

⁶⁰ *Wiatr, J. J.*: i. m. 228. p.

zítésében, az információs rendszer szabályozásában, a demokrácia további biztosításában, a „technokratikus” tendenciák háttérbe szorításában. Egyben a jogi eszközök elősegíthetik a tudományos-technikai forradalom folyamatának az erősödését is.

7. §. A közigazgatás hatékonysága

A közigazgatási tevékenység sajátos minősége, annak hatékonysága⁶¹.

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási tevékenységnek egyéb minőségi sajátosságai is vannak és a tudományos irodalomban is sokszor eltérő értelemben szerepel a hatékonyság fogalma — szükséges tisztázni, hogy mit kell e fogalom alatt érteni. A tevékenység (a cselekvés) hatékonyságának fogalmát mindenekelőtt szükséges elhatárolni a különböző rokon fogalmaktól.

A tevékenység hatékonyságának fogalmát nem lehet azonosítani a tevékenység helyességével, megalapozottságával. Ebben az esetben ugyanis figyelmen kívül marad a kitűzött tevékenységi cél realizálásának vizsgálata. De nem lehet azonosítani a tevékenység hatékonyságát annak hasznosságával sem. A hasznosság ugyanis vonatkozik a tevékenység kitűzött eredménye és mellékes eredménye kölcsönös viszonyára. A cselekvés mellékes eredményei is lehetnek hasznosak és károsak. Amennyiben a káros eredmények a mérés során túlsúlyba kerülnek, nem beszélhetünk a tevékenység hasznosságáról, bár ha a tevékenység célját eléri, az a fentiek ellenére is lehet hatékony. El kell határolni a tevékenység hatékonyságának fogalmát a tevékenység gazdaságosságának fogalmától is. Ez utóbbi fogalom az elért eredmény és annak elérésére fordított eszközök, valamint az idő és emberi energia kölcsönös viszonyát fejezi ki. Egy meghatározott tevékenység hatékony lehet annak ellenére, hogy nem gazdaságos. A tevékenység hatékonysága továbbá nem azonosítható az objektíve hasznos eredménnyel sem.

A fentiekben elmondottak a tevékenység különböző minőségei, így azok eltérhetnek egymástól, jöllehet egybe is eshetnek. Egy adott tevékenység ugyanis egyidejűleg bírhat valamennyi, a fentiekben vázolt jellegzetességekkel. Az előzőekben elmondottakat figyelembe véve és alkalmazva a közigazgatási tevékenységre, a következőkből kell kiindulni.

A közigazgatási tevékenység akkor hatékony, ha a társadalmi célt realizálta. Ebből a szempontból nézve a közigazgatási tevékenység hatékonysága: a célérés eredményessége,⁶² vagyis a kitűzött társadalmi cél (célok) és a ténylegesen elért eredmény (eredmények) közötti viszony. E kérdéskör további vizsgálata előzetes választ követel az alábbi problémakörökre: 1. mit értünk társadalmi cél alatt és hogyan, miként alakul át a társadalmi cél közigazgatási céllá; 2. mit jelent az a körülmény, hogy a közigazgatási cél, mint jogi cél is megfogalmazódik; 3. milyen időszakban jelentkező eredményt kell figyelembe venni a közigazgatási cél realizálódásának megállapításánál.

⁶¹ Zieleniewski, J.: Szervezés és vezetés. Bp. 1973. 58. s. köv. p.; Lejzerov, A. T.: Issledovanie effektivnoszti dejatelnoszti szelszkhi i rajnosznüh Szovjetov. BSZSZR SZGP 1974. 12. sz. 57—62. p.

⁶² Vö.: Barnard, Ch.: The Function of the Executive. Cambridge. 1966. 19—57 p.; valamint Etzioni, A.: Modern Organizations. Prentice Hall. 1964. 8—9. p.

ad. 1. Társadalmi cél alatt olyan elképzeléseket értünk, amelyek a társadalmi fejlődés objektív törvényszerűségeiből fakadnak⁶³. A társadalmi célokat mindig a konkrét gyakorlati politika, a pártprogramok és a párthatározatok tűzik ki a közigazgatás elé.

Ezeket a társadalmi célokat az állami szervek alakítják át közigazgatási célokká, feladatokká. A polgári irodalomban a közigazgatás célját a „közjó” és a „közérdek” biztosításában látják. Ez a tétel azonban nincs figyelemmel a közigazgatás osztály jellegére, vagyis arra, hogy a közigazgatás általános célja a politikai hatalom birtokosainak hatalmon tartása.

A közigazgatás céljait a konkrét politika és a párthatározatok alapján mindig a legmagasabb államhatalmi-képviselési szervek tűzik ki. Ezek a közigazgatási célok mindig szoros kapcsolatban vannak a politikai ideológiával, abból fakadnak. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási cél mindig szoros kapcsolatban van a társadalom osztály-, és rétegérdekeivel, éppen ezért a közigazgatási célt kitűző gyakorlati politikának fontos feladata az osztályérdekeknek és a rétegérdekeknek az ismerete. Természetesen az egyes állami szervek is tűznek maguk elé célokat, ezek azonban nem lehetnek ellentétesek az államhatalmi, képviselési szervek által kitűzött célokkal. A célok általában, de a közigazgatási cél is osztályozható. Beszélhetünk fő-, mellék-, végső, közbenső, egyéni és részcélokról. Mint látható, a közigazgatási cél is differenciált, és ebből adódóan a célérés eredményességének a megvalósítása is bonyolult folyamat. A célok fentiekben felsorolt csoportjait nem lehet figyelmen kívül hagyni a közigazgatás hatékonyságának vizsgálata során. Sőt az is előfordulhat, hogy a közigazgatás nem képes minden esetben a célt, vagy célokat megvalósítani. Ez összefügg azzal, hogy a közigazgatás sem mindenható, a kívánatos — a társadalmi, gazdasági viszonyokból fakadó — cél, illetve az annak megfelelő magatartás kialakításában. Az is lehetséges, hogy egy meghatározott közigazgatási tevékenység nem valósítja meg a kitűzött célt, s ily módon másfajta közigazgatási tevékenység kialakítása szükséges.

ad. 2. A közigazgatási célokat a legfelsőbb államhatalmi, képviselési szervek magas szintű jogszabályokban rögzítik. Így pl. az 1971. évi I. törvény, amely a tanácsokról szól, a közigazgatás céljait „A tanács feladatai és hatásköre” c. részben rögzíti. Ennek megfelelően a közigazgatási célokat több dimenzióban lehet meghatározni. A tanácstörvény 9. §-át figyelembe véve mindenekelőtt az általános feladatokat és a sajátos feladatokat kell figyelembe venni a közigazgatási cél rögzítésénél. A tanács és ebből adódóan a közigazgatási szerv általános célja és feladata a következő: „a) képviseli a lakosság érdekeit; b) gondoskodik a jogszabályok végrehajtásáról; védi és erősíti a szocialista törvényességet és a társadalmi tulajdont; ellátja a szövetkezetek állami felügyeletét; biztosítja az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését; védi a személyi tulajdont; gondoskodik, hogy a lakosság megismerje a jogszabályokat és neve a lakosságot a jogszabályok megtartására; c) gondoskodik a központi állami célkitűzések megvalósításáról; d) biztosítja az államigazgatási feladatok végrehajtását; közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában; részt vesz a honvédelmi feladatok ellátásában; e) érvényre juttatja a nemzetiségek jogait; f) szervezi a lakosság közvetlen és állandó részvételét a tanácsi felada-

⁶³ Rózahegyi Edit: Cél és tevékenység. Bp. 1973. 236. p.; Lukity, R. L.: Polityka corija drzave. Beograd, 1962. 177. p.; Rabinovics, P. M.: O juridiceszkij prirode lej pravavuh aktov. Pravovedenie. 1975. 28. p.

tok megoldásában⁶⁴. A tanácstörvény ezután külön is meghatározza a végrehajtó bizottságok feladatait és ezzel a szakigazgatási szervek feladatait, célját. A végrehajtó bizottság célját-feladatait a tanácstörvény 41. §-a rögzíti. Eszerint: „A végrehajtó bizottság feladata: a jogszabályok végrehajtása; az országos és a helyi érdek egybehangolt érvényesítése; a tanács üléseinek előkészítése, rendelkezései végrehajtásának szervezése; a szakigazgatási szervek és alsóbb fokú végrehajtó bizottságok közvetlen irányítása; a tanácsi vállalatok felügyelete, a tanácsi intézmények irányítása; együttműködés a nem tanácsi szervezetekkel.” Ami pedig a szakigazgatási szervek céljait-feladatait illeti, azok az előzőekből következnek és külön jogszabályok rögzítik.

Mint látható, a tanácstörvény rendkívül differenciáltan rögzíti a közigazgatási célokat, vagy feladatokat. Nem kétséges, hogy e célok összevonhatók, egyik cél a másiknak alárendelt jelentőségű. Mi úgy gondoljuk, hogy a tanácsok, és a közigazgatás alapvető céljait az alábbiakban lehet összefoglalni: egyik leglényegesebb célja a közigazgatásnak is a lakosság érdekeinek figyelembevétele, a másik pedig a jogszabályok végrehajtása, harmadszor pedig a különböző szolgáltatások ellátása az állampolgárok részére. Ez a felfogás nyilvánvaló, tovább finomítható és konkretizálható. Ezeket a célokat, mint látható, a tanácstörvény esetében a jogi norma, ezen belül a közigazgatási jogi norma⁶⁵ is magában foglalja, ebből adódik, hogy a közigazgatás hatékonyságának kérdése szoros kapcsolatban van a jogszabályok hatékonyságának problematikájával⁶⁶, e nélkül nem vizsgálható. A közigazgatás hatékonyságának fő kérdése ily módon, hogy a közigazgatás mennyiben realizálja a közigazgatás külső tevékenységére vonatkozó jogi szabályozásban foglalt célokat.

A társadalmi-politikai cél és a közigazgatási cél természetesen nem csupán jogi eszközökkel biztosítható, sőt olyan eset is van, hogy az adott közigazgatási cél realizálása érdekében nem lehet a jogszabályt felhasználni.

A közigazgatási szervek külső tevékenységének hatékonysága szempontjából figyelembe kell venni azt is, hogy a közigazgatási szervek nem csupán közigazgatási jogot, hanem egyéb jogágakba tartozó szabályokat is alkalmaznak. Általában azonban megállapítható, hogy a közigazgatás hatékonysága nem egyszerűen a jogszabály megvalósítása, mert annak megvalósítása nem mindig jelenti a közigazgatási cél, vagy célok realizálását, sőt a közigazgatási cél, mint jogszabályi cél akkor is megvalósulhat, ha az adott jogszabály egyedi esetekben nem kerül alkalmazásra.

A közigazgatási hatékonyság lényegében eredményesség. A jogszabályoknak ugyanis az a rendeltetésük, hogy biztosítsák az óhajtott, a megkívánt magatartást, viselkedést. Azt is látni kell, hogy egy meghatározott viselkedés elérése nem biztosítja mindig a jogi cél elérését. Mindez az alábbi körülményre hívja fel a figyelmet, hogy a jogszabály hatása nem azonos a jogszabály hatékonyságával. A jogszabály hatása az is, hogy az emberek jogszerűen járnak el, vagyis meghatározott magatartást tanúsítanak. Ez azonban önmagában még nem hatékonyság. Helyesen hangsúlyozzák az irodalomban, hogy a jogszabály hatékonyságának értékmérője és ez vonatkozik a közigazgatási tevékenységre, a közigazgatási jogszabályok hatékonyságára is; a tár-

⁶⁴ Vö. az 1971. évi I. tv.-nyel 9. § (1), 41. §.

⁶⁵ Madarász Tibor: Gondolatok az államigazgatási normáról. Jogtudományi Közöny, 1976. 6. sz. 300—309. p.

⁶⁶ Marksizisztko—leniniszkaja obscsaja teorija goszudarsztva i prava. Szocialiszticeszkoe pravo. 1973. Moszkva. 264—285. p.

sadalmi cél-célok (a jogi cél-célok) realizálódása a valóságban, akkor is, ha nem hoz létre változást, de megakadályozza valamilyen negatív jelenség kialakulását. Ebből adódik az a következtetés, hogy a jogszabály hatékonysága a társadalmi viszonyok alakulásában mérhető⁶⁷, de a közigazgatási tevékenység hatékonysága is.

ad. 3. A közigazgatás és a közigazgatásra vonatkozó vagy általa alkalmazott jogszabály hatékonyságát azonban nem lehet bármilyen eredménnyel, következménnyel mérni. A közigazgatás hatékonysága, valamint a közigazgatás céljait rögzítő, konkretizáló normák hatékonyságának megállapítása szempontjából figyelembe kell venni azt, hogy az eredmény rövid és hosszú távon is jelentkezhetsen. A rövid távon jelentkező eredmények azonban mindig időlegesek és nem teljesek. Éppen ezért a közigazgatási cél és eredmény összevetésénél a hosszabb távon jelentkező eredményeket kell elsősorban figyelembe venni a közigazgatás hatékonyságának vizsgálata során. A hosszabb távon jelentkező eredmények mutatják ugyanis a mélyebb összefüggéseket, hiszen rövid távon előfordulhat a közigazgatási tevékenység hatástalansága, míg perspektivikusan hatékony lehet. Csakis így lehet kimutatni a közigazgatási tevékenység, valamint a közigazgatási tevékenységet szabályozó és a közigazgatási tevékenység során alkalmazott jogszabályok szándékolt, vagy nem szándékolt, esetleges latens eredményeit. Az tehát, hogy a közigazgatási tevékenység, illetve a vele kapcsolatos jogszabály hatékony volt-e vagy hatástalan, hosszabb távon állapítható meg. Ez azonban nem zárhatja ki a rövidebb távú értékeléseket, sőt azok hasznosságát sem. Ennek során azonban mindig figyelembe kell venni a fentiekben elmondottakat. A rövidebb távú értékelés során levont következtetések és jelentkező eredmények értékelése ugyanis betekintést ad a közigazgatási tevékenység, a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok hatékonyságába és jelezheti a kibontakozó tendenciákat, hogy a politikai célok, mint közigazgatási célok miként tevődnek át a gyakorlatba. Mindig látni kell azonban, hogy ez nem lehet teljes értékelés, mert mind a közigazgatás, mind pedig a vele kapcsolatos jogszabály hatékonysága a társadalom történeti folyamatainak alakulásában mérhető, így tárulnak fel a hatékonyság és a hatástalanság kialakulásában közreható tényezők, valamint a szándékolt, a nem szándékolt és a latens eredmények együttesen.

A közigazgatási tevékenység hatékonyságának számos feltétele van. A különböző feltételek megléte segíti elő ugyanis a közigazgatási tevékenység, mint célra irányuló cselekvés eredményességét. Megállapítható, hogy a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének és a vele kapcsolatos jogszabályok hatékonyságának van egy felső és van egy alsó határa is. A közigazgatási tevé-

⁶⁷ Kulcsár K.: A jog hatékonyságának társadalmi feltételei. Gazdaság- és Jogtudomány, MTA IX. Osztályának Közleményei VIII. 1974. 46. p. Problemü effektivnoszti robotü upravlencseszki organov. (Pod. red. Ju. A. Tyihomirov, Moszkva. 1973. 440. p.) c. munka az igazgatási tevékenység hatékonyságának problémáit az igazgatás elméletének fő kérdései köré sorolja. Kiemeli, hogy az igazgatási szervek hatékonysága növekedésének fontos feltétele az igazgatás alanya és tárgya közötti optimális viszony. A munka azonban elsősorban jogi aspektusban vizsgálja a kérdést és kiemeli az intézményesített jogi felelősséget a hatékonyság szempontjából. (Vö. még Galagan, J. A.: Adminisztrativnaja otvesztvennoszty v SZSZSZR. Voronyezs. 1970. 251. p. és Bahrah, D. N.: Szovetszkoje zakonodatjelsztvo ob adminisztrativnoj otvetsztvennoszti. Perm. 1969. 319. p.)

könység és a vele kapcsolatos jogszabály hatékonyságának felső határa a közigazgatási cél és a létrejött eredmény teljes egybeesése. Ez azonban ideális állapot. A közigazgatási tevékenység és a vele kapcsolatos jogszabály hatékonyságának alsó határa pedig a közigazgatási cél és eredmény minimális egybeesése. Ebben az esetben a közigazgatási tevékenység azonban jelentéktelen.

A közigazgatási tevékenység hatékonyságának — felső és alsó határok között jelentkező — állapotát, szintjét számos tényező határozza meg. Ezeket a tényezőket — a szocialista társadalom gazdasági alapján túl — a következőkben lehet összefoglalni. 1. A közigazgatási célok helyes meghatározása, 2. a közigazgatási célok megvalósítása jogi garanciáinak (a jogi felelősségnek) a meghatározása, figyelemmel az anyagi és az eljárási jogokra, 3. a közigazgatási dolgozó személyi jellegzetességeinek szintje (pl. jogi felkészültsége, világnézete, jogtudata, etikai arculata, pszichológiai jellegzetességei stb.); 4. a közigazgatási dolgozók munkakörülményeinek sajátosságai (megterheltsége, technikai ellátottság, ösztönzők, helyiségi ellátottság, egyéni életkörülmények), 5. az érvényesülő ideológia, politika, valamint a tudomány fejlettségének szintje és a kultúra szintje. A fenti feltételek nem csupán a közigazgatással kapcsolatos jogi normák, hanem általában a közigazgatási tevékenység hatékonyságának feltételei is.⁶⁸

Eredmény nélkül nincs hatékonyság és ez vonatkozik mind a közigazgatásra, mind pedig a közigazgatással kapcsolatos jogi normákra egyaránt. Az eredményességben közrehatat a jogi norma sajátos tulajdonsága, de a jogi normától független tényezők is kiválthatják a közigazgatás, a vele kapcsolatos jogi normák hatékonyságát. Az optimális jogi normában ugyanis potenciálisan mindig benne van annak hatékonysága is. A jogi norma, az abban jelentkező szabályozási variáns akkor optimális, ha pontosan kifejezi a dolgozók akaratát, ha nem enged teret a voluntarizmusnak, ha a társadalmi fejlődés objektív törvényszerűségeinek ismeretére támaszkodik. A jogi norma alkalmazása pedig akkor segíti elő a jogi norma hatékonyságát, ha az alkalmazó szervek, a közigazgatási szervek munkája szervezett, ha a közigazgatásban dolgozó emberek felkészültségi szintje magas, ha érvényesülnek a közigazgatási döntéshozatal alapelvei. (Így pl. a törvényesség, a célszerűség és mérlegelési lehetőség.) A jogi normától független tényezők, amelyek elősegítik a közigazgatási szervek hatékonyságát, a következők: az államszervezet, a közigazgatási szervezet egysége; az állami, a közigazgatási politika helyes meghatározása, a rugalmasság. Amennyiben nincs biztosítva az államszervezet egysége, ha rosszul határozzák meg az állami politikát, ha szigorú formalizmus érvényesül, akkor csökken a közigazgatási tevékenység és nyilván a közigazgatással összefüggő jogi normák hatékonysága is.

A közigazgatási tevékenység hatékonyságának empirikus vizsgálata is szükséges, összefüggésben a jogi normák hatékonyságának vizsgálatával. A társadalmi cél és az eredmény közötti viszony vizsgálata a szervezéstudomány, valamint a jogszociológia feladata, abból adódóan, hogy a közigazgatási tevékenység jogszabály által rendezett. Az empirikus vizsgálatok azonban szükségessé teszik a közigazgatás, valamint a vele kapcsolatos jogszabály hatékonyságának operacionalizálását. Ez azt jelenti, hogy szükséges kidolgozni az egyes közigazgatási célok hatékonyságának paramétereit, mennyiségi mutatóit. Eb-

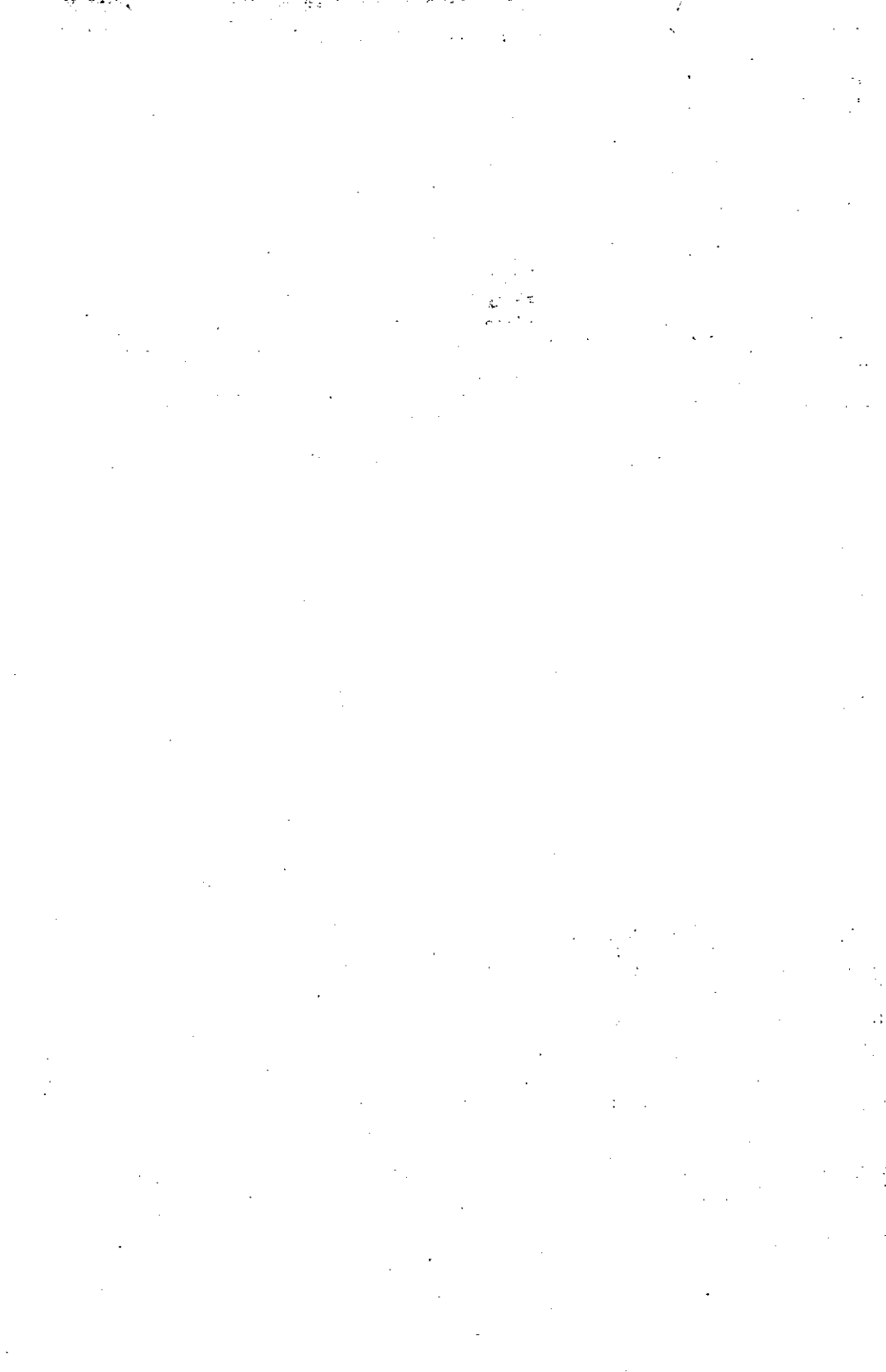
⁶⁸ Sikin, E. P.: Faktorü, opredeljauscsije effektivnoszty norm prava. SZGP 1973. 5. 104—107. p.

ből a szempontból haszonnal forgatható a szovjet irodalomban az igazságszolgáltatás hatékonysága mutatóinak a kidolgozása.⁶⁹ Mint fentebb mondtuk, a közigazgatásnak egyik igen lényeges célja vagy feladata a jogszabályok végrehajtása, az ügyek helyes eldöntése. Az említett szovjet vizsgálatban a cél realizálását a következő mutatókkal mérték: 1. a jogszabályban megjelölt okból hatályon kívül helyezett és módosított ítéletek mennyiségével; 2. a felmentő ítéletek, valamint azoknak az ügyeknek a mennyiségével, amelyeket megszüntettek, illetve visszaküldtek pótnyomozásra; 3. a felsőfokú bíróságok által hatályon kívül helyezett határozatok mennyiségével; 4. a módosítások mennyiségével; 5. hibás hatályon kívül helyezéssel és módosítással; 6. egyéb törvénytérsekről szóló határozatok mennyiségével. Ebben az esetben tehát a hatékonyságot a hibák mennyiségével igyekeztek kifejezni. Nyilvánvaló, hogy egyéb célokat is át kell alakítani mennyiségi mutatókká, meg kell keresni a velük kapcsolatos mennyiségi mutatókat, amelyek segítségével mérni lehet a hatékonyságot. Ez azonban még kimunkálásra vár.

Fontos történetileg is elemezni a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozást⁷⁰, éppen a hatékonyság, eredményesség szempontjából.

⁶⁹ Pravo i szociologija. (Otv. red. Ju. A. Tyihomirov—V. P. Kazimircsuk, Moszkva 1973. 357. p.; Popov, L. L.—Sergin, A. P.: Iszledovanije effektivnoszti administrativno-pravovüh szankcij za narusenija obszseszti venno go porjadka. SZGP 1974. 3. 18. p. Szerzők a hatékonyság fogalmát úgy fogják fel, mint a szankciók meghatározott céljának és hatása eredményeinek viszonyát, majd kifejtik. „Ha száz emberből, akik igazgatási büntetést kaptak, 10 ismételt jogsértést követ el, akkor az effektivitás koefficiense 0,9-et tesz ki.” (19. p.) Ebben az esetben a jogi norma egyik elemének hatékonysági vizsgálatáról van szó. Látható, hogy a jog hatékonyságának kérdése teljesen azonosul a jogszabály egyik elemének a jogalkalmazás folyamatában való hatékonyságával. Ez azonban nem fogadható el. Filipek, J.: Rola prawa w dzialalnosci administracyjnej panstwa. Czerwiec 1974. (Univ. Jagelló); Vö. még: Podgorecki, A.: Zarys socjologü prawa. Warsawa 1971. 398—399. p.

⁷⁰ Bihari Ottó: A magyar közigazgatás 30 éve. Állam és Igazgatás, 1975. 4. sz. 294. p.; Szamel Lajos: Szabályozási tendenciák a felszabadulás utáni magyar államigazgatási jogban. I. m. 306. p.



(Резюме)

Анализируя отношение между государственным управлением и обществом, автор исходит из того, что государственное управление как организация не только воспринимает влияние со стороны общества, но и, перерабатывая это влияние, в свою очередь осуществляет существенную формирующую деятельность в направлении общества. Эта деятельность государственного управления в работе анализируется в первую очередь в отношении венгерской социальной действительности.

1. Прежде всего автор знакомит с исполнительной деятельностью государственного управления, то есть указывает, на какие общественные явления оказывает влияние государственное управление в ходе выполнения как своих решений, так и решений высших органов, анализируя при этом стадии исполнения управленческих решений.

2. Во второй главе автор указывает, что в ходе исполнения своих решений и решений высших органов государственное управление охватывает все сферы общественной жизни, в том числе сферу создания материальных и духовных благ, а также оказывает существенное влияние на политически-организационную сферу. Автор подчеркивает, что влияние государственного управления на указанные сферы изменяет, преобразовывает классовую, слоевую и территориальную структуру общества, влияет на соотношение интересов классов, слоев общества.

3. В третьей главе рассматривается вопрос о том, каково влияние, оказываемое государственным управлением в ходе его исполнительной деятельности, особенно в ходе решения ведомственных дел, на граждан. Автор подчеркивает, что решение ведомственных дел, отличающихся широкой дифференциацией, зачастую приводит к конфликтам между государственным управлением и гражданами, анализу которых следует придавать большое значение. Большое внимание обращает автор на решение вопроса о том, что предпринимается организацией государственного управления в интересах реализации прав человека и гражданских прав, для предотвращения нарушения этих прав.

С точки зрения осуществления прав человека и гражданских прав особенно большое значение придаётся упорядоченности вопроса компетенции органов государственного управления по рассмотрению жалоб.

4. Четвертая глава анализирует вопрос о влиянии, оказываемом государственным управлением в ходе исполнительной деятельности на общественное мнение, о том, какая пропаганда ведётся в связи с исполнением решений административных органов, как протекает формирование общественного мнения. Автор указывает, что, непосредственно и косвенно разъясняя свои решения другим организациям, государственное управление ведёт тем самым и пропагандистскую деятельность. Эта деятельность, подчеркивает автор, призвана способствовать идентификации государственного управления и граждан.

5. В пятой главе рассматривается вопрос о влиянии исполнительной деятельности государственного управления на рабочие организации, предприятия, учреждения. Автор указывает, что, осуществляя руководство этими организациями, социалистическое государство выступает в разных качествах: прежде всего, как собственник, далее, как субъект политической власти и, наконец, как общий руководящий орган. В то время как управление предприятиями осуществляется в нашей стране на основе правовых норм и экономических средств, институты, — хотя и здесь имеет место правовое регулирование высокого уровня, — находятся в подчинённом положении по отношению к руководящим ими органами.

6. В шестой главе автор говорит о том, что своими решениями государственное управление оказывает влияние и на развитие науки и техники, направляет, формирует его как процесс. Так, например, государственное управление играет роль в том, когда и каким образом результаты научно-технической революции воплощаются в общественную практику. Автор подчёр-

живает также, что развитие науки и техники в свою очередь расширяет задачи государственного управления, в том числе и за счёт того, что государственное управление должно воспрепятствовать высвобождению стихийных сил, могущих оказать существенный ущерб окружающей среде, снижению прироста населения.

В работе говорится также и о том, что научно-техническое развитие оказывает влияние на уровень подготовки административных кадров; сам процесс механизации государственного управления поднимает вопрос о необходимости подготовки административных работников новых профилей.

7. Седьмая глава посвящена анализу эффективности государственного управления. При этом автор исходит из того, что эффективность государственного управления — особая специфическая черта деятельности органов государственного управления, которую следует отграничить от таких показателей деятельности, как экономичность, рентабельность и т. д. Деятельность органов государственного управления является эффективной тогда, отмечает автор, когда ими решены все намеченные задачи, то есть эффективность заключается в результативности достижения цели, с учётом общественных отношений.

Далее анализируется понятие общественной цели, в сопоставлении с управленческой целью, отношение этой последней к юридической цели, вопрос о том, результаты какого рода следует принимать во внимание при реализации общественных управленческих, юридических целей.

Работа в целом обращает внимание на то, что исходящие из организации государственного управления влияния обусловлены конкретной исторической ситуацией, а также дифференцированностью общественной среды. Далее, вновь сформировавшиеся общественные отношения в свою очередь оказывают влияние на государственное управление, вновь приводя в действие механизм его деятельности.

IGNÁC PAPP

ADMINISTRATION PUBLIQUE, SOCIÉTÉ, EFFICACITÉ

(Résumé)

En analysant le rapport entre l'administration publique et la société, l'étude part du fait que l'organisation administrative non seulement reçoit les influences sociales mais aussi, en les assimilant, elle déploie une grande activité formant la société. Cette activité de l'administration publique est examinée dans l'étude en premier lieu, en connexion avec la réalité sociale de Hongrie.

1. Tout d'abord l'auteur trace une esquisse de l'activité exécutive de l'administration, c.-à-d. comment les phénomènes sociaux sont influencés au cours de l'exécution des décisions supérieures et de ses propres décisions et, à ce propos, il analyse les phases de l'exécution de la décision administrative.

2. Dans le deuxième chapitre, l'auteur constate que l'administration au cours de l'exécution des décisions supérieures et de ses propres décisions influe toutes les sphères de la société, ainsi les sphères de la production des biens matériels et intellectuels et même les sphères d'organisme politique. Il constate qu'en influençant les sphères mentionnées, l'administration forme et change les structures de classes, de couches et d'habitats de la société et les rapports d'intérêts de ceux-ci.

3. Le troisième chapitre examine l'influence exercée par l'administration sur le citoyen au cours de l'exécution des décisions supérieures et de ses propres décisions surtout au cours de la gestion administrative. Il constate que l'affaire administrative est extrêmement complexe et sa gestion a pour conséquence un grand nombre de conflits entre l'administration et les citoyens, dont l'analyse est d'une grande importance. Il attache beaucoup d'importance à l'examen de la question de savoir ce que l'organisme administratif fait pour faire prévaloir les droits de l'homme et les droits civiques, pour empêcher l'infraction à ceux-ci. Pour faire prévaloir les droits de l'homme et les droits civiques, l'auteur attache une grande importance à l'état ordonné de la compétence de recours judiciaire des organes administratifs.

4. Le quatrième chapitre analyse le sujet de l'influence exercée par l'organisme administratif sur l'opinion publique au cours de l'exécution des décisions supérieures et de ses propres décisions, l'activité de propagande déployée en connexion avec ses décisions, la façon de former l'opinion publique. Il souligne que même l'organisme administratif déploie une activité de propagande et, en dehors d'autres organisations, elle explique ses décisions de façons directe et indirecte aussi, surtout sur la base de valeurs scientifiques et idéologiques. Il accentue que l'activité de propagande des organes de l'administration doit favoriser l'identification de l'administration et celle du citoyen.

5. Le cinquième chapitre examine l'influence de l'administration sur les organismes de travail, parmi lesquels les entreprises et les instituts, au cours de l'exécution des décisions supérieures et de ses propres décisions. Il indique que la société socialiste est présente en plusieurs qualités quant à la direction des organes mentionnés, premièrement, en tant que propriétaire, ensuite, en tant que sujet du pouvoir politique et en tant qu'organe général de gestion. Alors que, dans notre pays, les entreprises sont dirigées par les règles juridiques, les moyens administratifs, etc., les institutions sont en subordination à leurs organes directs, quoique là aussi, le règlement juridique de haut niveau joue un rôle important.

6. Dans le sixième chapitre, l'auteur signale l'importance de l'influence que l'administration exerce par ses décisions sur le développement de la science et de la technique, elle le dirige en tant que processus. Ainsi, par exemple, elle influence le moment et la façon de la transmission des résultats de la révolution

de la science et de la technique à la pratique sociale. Il accentue que le développement de la science et de la technique multiplie les tâches de l'administration, ainsi, entre autres, par son devoir d'empêcher le dégagement de forces à cause de la nature desquelles le milieu naturel puisse subir un dommage notable, ou l'accroissement de la population puisse prendre une tendance négative. L'étude signale aussi le fait que le développement scientifique et technique continue à changer la formation du personnel de l'administration, c.-à-d., qu'il exige des employés ayant de nouvelles spécialités, en prenant en considération l'automatisation de l'administration.

7. En conclusion, le septième chapitre analyse les questions de l'efficacité de l'administration. Il part du fait que l'efficacité des organes administratifs et l'activité de ceux-ci ont un caractère spécifique, et on doit distinguer les notions de la justesse et de l'utilité et de l'économie dans les organes administratifs. L'activité des organes administratifs — souligne l'auteur — est efficace si elle a réalisé l'objectif désigné, c.-à-d. l'efficacité de l'administration consiste dans la réussite d'atteindre les objectifs en tenant compte des conditions sociales. Par la suite, l'auteur analyse la notion de l'objectif social en connexion avec l'objectif administratif, le rapport de ce dernier à l'objectif juridique, la question de savoir les résultats obtenus à quelle période doivent être pris en considération au cours de la réalisation de l'objectif social- administratif- juridique.

L'étude en bloc signale à l'attention aussi la détermination des influences sortant de l'organisme administratif par la situation historique donnée et la complexité du milieu social. Les conditions sociales, récemment formées à leur tour, réagissent sur l'administration publique et la remettent en action.